

Panchayati Raj,
die Entwicklung der modernen ländlichen
Selbstverwaltung in Indien
unter besonderer Berücksichtigung des Staates
Uttar Pradesh.

Mit einem geschichtlichen Rückblick

DISSERTATION

vorgelegt der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der
Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

von

Wulf Martin

Assessor
aus Köln

1965



PANCHAYATI RAJ,
DIE ENTWICKLUNG DER MODERNEN LÄNDLICHEN
SELBSTVERWALTUNG IN INDIEN
UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG
DES STAATES UTTAR PRADESH
MIT EINEM GESCHICHTLICHEN RÜCKBLICK

Dissertation

vorgelegt der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

von

Wulf Martin

Assessor

aus Köln

Hauptberichterstatter: Professor Dr. Peter SCHNEIDER

Mitberichterstatter: Professor Dr. G. BUDDRUS
Professor Dr. PARTSCH

Tag der mündlichen Prüfung: 22. Juli 1965



1. THEIL

Die Verwaltung des Landes von der ersten indischen Abreise nach
Sri Lanka bis zur britischen Herrschaft.

I.	Die monarchische Verfassung des Königreichs von Ceylon vor der britischen Herrschaft	1
II.	Die Verwaltung des Landes von der britischen Zeit bis zur britischen Herrschaft	1
III.	Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft bis zur britischen Herrschaft	1
IV.	Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft bis zur britischen Herrschaft	1
V.	Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft bis zur britischen Herrschaft	1

MEINEN ELTERN

2. THEIL

Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft
bis zur britischen Herrschaft.

I.	Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft bis zur britischen Herrschaft	1
II.	Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft bis zur britischen Herrschaft	1
III.	Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft bis zur britischen Herrschaft	1
IV.	Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft bis zur britischen Herrschaft	1

3. THEIL

Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft
bis zur britischen Herrschaft.

I.	Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft bis zur britischen Herrschaft	1
II.	Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft bis zur britischen Herrschaft	1
III.	Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft bis zur britischen Herrschaft	1

4. THEIL

Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft
bis zur britischen Herrschaft.

I.	Die Verwaltung des Landes von der britischen Herrschaft bis zur britischen Herrschaft	1
----	--	---

GLIEDERUNG

	Seite
Einleitung	1
 <u>1. KAPITEL</u>	
Die Verwaltung auf dem Lande im indischen Altertum und Mittelalter und der Beginn der britischen Herrschaft	6
I. Die monarchische Tradition und der Einfluß des Volkes auf die Regierung	6
II. Die Verwaltung auf dem Lande von der vedischen Zeit bis zur Errichtung der islamischen Reiche	7
III. Folgerungen aus den Urteilen moderner indischer Historiker und Politiker über Panchayats im Altertum	11
IV. Die Dorfpanchayats in der islamischen Epoche	12
V. Die East India Company in Indien	14
 <u>2. KAPITEL</u>	
Der Niedergang der Panchayats und der Aufbau der britischen Administration	15
I. Die Folgen der Auflösung des Mogulreichs in der Landverwaltung	15
II. Das Leben der Dorfgemeinschaften in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts	16
III. Die Ursachen für den Niedergang der Dorfpanchayats unter der britischen Herrschaft	18
IV. Der Aufbau der Administration	21
 <u>3. KAPITEL</u>	
Die Verwaltung auf dem Lande bis zur Jahrhundertwende	23
I. Die ländliche Verwaltung in Britisch Indien bis etwa 1880	23
II. Die Reformversuche Lord Ripons	24
III. Die Verhältnisse in den Fürstenstaaten	27
 <u>4. KAPITEL</u>	
Vom Bericht der Dezentralisierungskommission bis zur Dyarchie	30
I. Die Landverwaltung bis zum Ausbruch des 1. Weltkrieges	30

II.	Der Übergang der Kompetenz für die Kommunalverwaltung auf indische Ministerien	32
III.	Die Village Panchayats Acts von 1919 und 1920	33
IV.	Der Stand der Landverwaltung am Anfang der Dyarchie	35

5. KAPITEL

Der Beginn moderner ländlicher Selbstverwaltung,
ein Überblick über die Entwicklung bis zur Unabhängigkeit Indiens 36

I.	Die Rückwirkungen des Unabhängigkeitskampfes auf die Kommunalverwaltung	36
II.	Die Praxis der District Boards	39
III.	Die Dorfpanchayats bis zum 2. Weltkrieg	42

6. KAPITEL

Die Bemühungen um "Rural Reconstruction" und Gandhis
"Panchayat Raj" 45

I.	"Rural Reconstruction", "Village Extension" und ähnliche Unternehmungen	45
II.	Gandhis Lehre von der "Herrschaft des Dorfrats"	46

7. KAPITEL

Die Errichtung der Indischen Union, die Planungsmaschinerie des Zentrums, sowie Umstände und Ereignisse der Innenpolitik im allgemeinen 50

I.	Die Errichtung der Indischen Union	50
II.	Die Planungskommission und die Fünfjahrespläne	53
III.	Umstände und Ereignisse der Innenpolitik der Indischen Union	57

8. KAPITEL

Die erste Phase der ländlichen Selbstverwaltung im unabhängigen Indien bis 1954 60

I.	Die Landverwaltung der "States"	60
II.	Der erste Anlauf zum "Panchayat Raj"	60
III.	Die Lücke zwischen den Dorfpanchayats und den District Boards	65
IV.	Die Vernachlässigung der District Boards	66

VII

V.	Das Verhältnis des Zentrums zu den ersten Reformen der Selbstverwaltung auf dem Lande	67
VI.	Die Ausbreitung der Dorfpanchayats und die Bewertung der Reformgesetze	69

9. KAPITEL

Die Agrarreformen und der Beginn des Community Development Movement		72
---	--	----

I.	Höhere Produktion und höherer Lebensstandard für alle als wichtigste Ziele der Landverwaltung	72
II.	Die Agrarreformgesetze	72
III.	Die Entstehung des "Community Development Programme"	75
IV.	Die Ausbreitung des "Community Development Movement" und Einzelheiten des Programms	78

10. KAPITEL

Die Auswirkungen des Community Development Movement auf die ländliche Verwaltung bis 1956		80
---	--	----

I.	Die staatliche Administration bis zum Distrikt	80
II.	Die Development Blocks	81
III.	Das Verhältnis des Community Development zur ländlichen Selbstverwaltung und die Errichtung eigener Beratungskörper	83
IV.	Vorschläge für eine Verbindung zwischen Community Development und ländlicher Selbstverwaltung	85

11. KAPITEL

Die Kritik des Balvantray Mehta Teams an der Durchführung des Entwicklungsprogramms und der ländlichen Selbstverwaltung		89
---	--	----

12. KAPITEL

Weitere Untersuchungen der Verhältnisse in den Dörfern und ihrer Verwaltung		93
---	--	----

I.	Die wirtschaftliche Lage	93
II.	Ergebnisse soziologischer und ethnologischer Studien	94
III.	Beobachtungen nach Einführung der gesetzlichen Panchayats	97
IV.	Mängel der staatlichen Verwaltung	100

13. KAPITEL

Die Vorschläge des Balvantray Mehta Teams	105
I. Dreistufiger Aufbau einer reformierten ländlichen Selbstverwaltung	105
II. Planung "von oben" und "von unten"	107
III. Kritische Betrachtung der Vorschläge	108
IV. Die Übernahme der Pläne in die offizielle indische Politik	111

14. KAPITEL

Panchayati Raj, die zweite Phase der ländlichen Selbstverwaltung im unabhängigen Indien	113
I. Die neue Gesetzgebung zur ländlichen Selbstverwaltung	113
II. Änderungen im Bereich der staatlichen Verwaltung	117
III. Die Errichtung der neuen Selbstverwaltungskörper	118
IV. Neue Ereignisse in der indischen Politik und ihre Auswirkungen auf die ländliche Selbstverwaltung	119

15. KAPITEL

Panchayati Raj in der Prüfung	121
I. Die Kritik Jayaprakash Narayans an der neuen Ordnung der Landverwaltung	121
II. Jüngste Berichte über die Praxis der ländlichen Selbstverwaltung	124
III. Die Aussichten der modernen ländlichen Selbstverwaltung	129
Zusammenfassung	133

IX

LITERATURVERZEICHNIS ⁺⁾ I. BIBLIOGRAPHIEN

- | | |
|---|---|
| Government of India | Bibliography on community development
in N. I. C.D. |
| Ministry of Community
Development and Co-Operation
(Dept. of Community
Development), | Bibliographical Series
No. 1. Mossoorie 1962
No. 2. Januar 1963
No. 3. dito |
| National Institute of Community
Development: | zitiert: "Bibliography on community
development" |
| Great Britain,
Department of Technical
Co-Operation: | Public Administration,
a select bibliography London, 1963
First Supplement 1964
(nunmehr hrsg. v. Ministry of Overseas
Development) |
| Sharma, Jagdish Saran | Mahatma Gandhi,
a descriptive bibliography
Delhi 1955 |

II. MONOGRAPHIEN, SAMMELWERKE, BERICHTE

- | | |
|--------------------------|--|
| Agarwal, Shriman Narayan | Gandhian Constitution for Free India
Allahabad 1946 |
| Alsdorf, Ludwig | Vorderindien
Braunschweig etc. 1955 |
| Altekar, Anant Sadashiv | State and Government in Ancient India
3. Aufl., Delhi 1958 |
| Appleby, Paul H. | Public Administration in India,
Report of a Survey,
Delhi 1953 |

+) Die alphabetische Einordnung der Namen ist schwierig und manchmal unsicher. Z. B. wird Gandhi in den Katalogen großer Bibliotheken teilweise unter Gandhi, Mohandas K., teilweise unter Mohandas Gandhi, K. geführt.

- Association of Voluntary Agencies for Rural Development (AVARD) Report of a Study Team on Democratic Decentralisation in Rajasthan, New Delhi, February 1961
- Basham, Arthur Llewellyn The wonder that was India
London 1954
- Braibanti, Ralph Reflections on Bureaucratic Reform in India
in Braibanti, Ralph and Spengler, Joseph, J. eds. , Administration and Economic Development in India
London 1963, Seite 1 - 68
- Chaput De Saintonge, R. A. A. Administration in Germany
(a study in regional and local administration in Land Rheinland - Pfalz)
London 1961
- Desai, Govindbhai H. and Clarke Gazetteer of the Baroda State, Vol. II
Bombay 1923
- Dey, Sushil Kumar Panchayat-i-Raj
Bombay 1961
- Drummond J. G. Panchayats in India
London 1937
- Dube, Shyama Charan India's Changing Villages:
human factors in community development
London 1958
- Epstein, Trude Scarlett Economic Development and Social Change
in South India
Manchester 1962
- Gandhi, Mohandas Karamchand Rebuilding our Villages
Ahmedabad 1952
- Glasenapp, Hellmuth von Die Religionen Indiens in Kröners
Taschenausgabe Bd. 190,
Stuttgart 1955
- Gokhale, Gopal Krishna Speeches
Madras (ohne Datum)

- | | |
|---|---|
| Government of India,
Planning Commission,
Committee on Plan Projects | Report of the team for the study of community
projects and national extension service
Delhi 1957
Vol. I-III
zitiert: Balvantray Mehta Report |
| Government of India,
Planning Commission | The First Five Year Plan
New Delhi, 1952 |
| Government of India,
Planning Commission | Second Five Year Plan
New Delhi, 1956 |
| Government of India,
Planning Commission | Third Five Year Plan
New Delhi, 1961 |
| Government of India,
Planning Commission | Review of the First Five Year Plan
Delhi 1957 |
| Government of India,
Ministry of Information and
Broadcasting, Research and
Reference Division | India,
A Reference Annual
Delhi 1962 bzw. 1963
zitiert: "India 1962"
"India 1963". |
| Griffith, Sir Percival | Modern India
3. Aufl.
London 1962 |
| Harris, George Montagu | Comparative Local Government in
Hutchinson's University Library No. 21
London 1948 |
| Hart, Sir William O. | Hart's Introduction to the Law of Local
Government and Administration
7. Aufl.
London 1962 |
| Hicks, Ursula K. | Development from below
Oxford 1961 |
| Hitchcock, John T. | Leadership in a North Indian Village
in Park, Richard L. and Tinker, Irene eds.
Leadership and Political Institutions in India
Princeton 1959
Seite 295-414 |

- Humes, S. and Martin,
Eileen M. The Structure of Local Governments
 throughout the World
 The Hague, 1961
- Indian Institute of
Public Administration The Pattern of Rural Government
 (Report of a Seminar)
 New Delhi 1958
 zitiert: "Pattern"
- Khera, S. S. District Administration in India,
 New Delhi 1960
- Krishnamachari, Vangal
Thiruvengkatachari Fundamentals of Planning in India
 Bombay 1962
 zitiert: "Krishnamachari V. T. ,
 Planning"
- Krishnamachari, Vangal
Thiruvengkatachari Report on Indian and State Administrative
 Services and Problems of District
 Administration
 Delhi 1962
 zitiert: "Krishnamachari V. T. , Report"
- Laski, Harold J. The Committee System in Local Government
 in: Laski, Harold J. , Jennings W. Ivor,
 Robson, William A.
 A Century of Municipal Progress 1835-1935
 Seite 82-108
 London 1935
- Majumdar, Ramesh Chandra Ancient India
 Delhi 1960
- Majumdar, Ramesh Chandra
und Pusalker A. D. , eds. The History and Culture of the Indian People
 London, später Bombay 1951 ff.
 zitiert: "Majumdar, History"
 Bd. I The Vedic Age
 Bd. II The Age of imperial unity
 Bd. IV The Age of imperial Kanauj
 Bd. V The struggle for empire
 Bd. VI The Delhi sultanate
 Bd. IX British paramountcy and
 Indian renaissance, Part I
 (ed. by R. C. Majumdar, A. K.
 Majumdar u. D. K. Ghose)

- Malaviya H. D. Village Panchayats in India
New Delhi 1956
- Matthai, John Village Government in British India
London, 1915
- Mayer, Albert Pilot Project, India
mit Marriott, McKim Berkeley and Los Angeles 1958
and Park, Richard L. zitiert: "Mayer u. a. ".
- Mertin, Joachim Das Dorfentwicklungsprogramm als Methode
des Wirtschaftsausbaus für das ländliche Indien
in: Forschungen zur Sozial- und Wirtschafts-
geschichte,
hrsg. v. Professor Dr. Dr. Friedrich Lütge,
München, Bd. 4
Stuttgart 1962
- Mill, John Stuart On Liberty and Considerations
on Representative Government
ed. by McCallum R. B.
Oxford 1946
- Mookerji, Radha Kumud Local Government in Ancient India, 3. Aufl.
Delhi 1958
zitiert: "Mookerji, Local Government"
- Morrison, Herbert Regierung und Parlament in England
München 1956
- Nehru, Jawaharlal The Discovery of India
London 1960
zitiert: "Nehru, Discovery"
- Palmer, Norman D. The Indian Political System
in: Contemporary Government Series,
London 1961
- Park, Richard L. Administrative Co-Ordination and Economic
Development in the Districts of India in
Braibanti, Ralph and Spengler, Joseph, J. eds.
Administration and Economic Development
in India
London 1963 S. 134 - 151

- Potter, David Chase
Public Administration
Aspects of Community Development in India
(with special reference to Rajasthan)
Ph. D. Thesis, University of London 1962
- Purwar, Vijaya Lakshmi
Panchayats in Uttar Pradesh
Lucknow, 1960
- Rao, Raman A. V.
Structure and Working of Village Panchayats
Gokhale Institute of Politics and Economics,
Publication No. 28
Poona 1954
- Rapson, Edward James
Haig Sir W.
Burn, Sir R.
Dodwell HH. eds.
The Cambridge History of India
Cambridge 1922 ff.
Vol. VI The Indian Empire 1858-1918
ed. by Dodwell H. H.
Cambridge 1932
- Report of the Royal Commission
upon Decentralisation in India
Bd. I-VII
in Reports from Commissioners, Inspectors
and others, 51 Bde.
Bd. 34 and 35
zitiert: "DCR"
- Retzlaff, Ralph H.
Village Government in India
A Case Study
London 1962
- Sarkar, Sir Jadunath
Mughal Administration, 3. Aufl.
Calcutta 1935
- Schuster, Rudolf
Die Stellung der Gliedstaaten in der
Indischen Union
Dissertation Mainz 1956
- Sharma, Mahadeo Prasad
Evolution of the Rural Local Self-Government
and Administration in the Uttar Pradesh
Bombay 1957
zitiert: "Sharma, Evolution"
- Sharma, Mahadeo Prasad
Local Self-Government in India, 3. Aufl.
Allahabad 1960
zitiert: "Sharma, Local Self-Government"

- Sleeman, Sir William Henry 'A Journey Through the Kingdom of Oude in 1849-50, 2 vols.
London 1858
- Sovani, N. V. Non-economic Aspects of India's Economic Development in Braibanti, Ralph and Spengler, Joseph J. eds.
Administration and Economic Development in India
London 1963, Seite 260-280
- Spear, Percival The Oxford History of India, 3rd ed.
Oxford 1958
- Steinberg, S. H. The Stateman's Yearbook 1963
London 1963
- Superintendent, Printing and Stationary, Uttar Pradesh Annual Report of the State of Uttar Pradesh 1961-62, Vol. II
Lucknow 1963
zitiert: Annual Report U. P.
- Tinker, Hugh Russel India and Pakistan in:
The Pall Mall Series of Short Political Guides,
London and Dunmow 1962
zitiert: "Tinker, India"
- Tinker, Hugh Russel The Foundations of Local Selfgovernment in India, Pakistan and Burma in:
University of London Historical Studies,
Bd. I, London 1954
zitiert: "Tinker, Foundations"
- Tinker, Hugh Russel The Village in the Framework of Development in Braibanti, Ralph and Spengler, Joseph J. eds.
Administration and Economic Development in India
London 1963 Seite 94 - 133
- Verlag August Lutzeyer Handbuch der Entwicklungshilfe
Fortsetzungswerk in Loseblattform
Baden-Baden
- Webb, Sidney and Beatrice English Local Government: Statutory Authorities for Special Purposes
London 1922

- Wolf, Lucian
Life of the first Marquess of Ripon
Bd. II
London 1921
- Wraith, Ronald and
Simpkins, Edgar
Corruption in Developing Countries
London 1963
- Zink Harold, Wählstrand
Arne, Benvenuti Feliciano,
Bhaskaran R.
Rural Local Government in Sweden,
Italy and India,
A comparative study,
London 1957
zitiert: "Zink u. a. "

III. ZEITSCHRIFTENAUFsätze

- Dey, Sushil Kumar
Defense Labour Bank
in Panchayati Raj, New Delhi,
Bd. IV No. 2 (Mai 1963) S. 2 f.
- Gupta, Ranjit
Books
in "Seminar", New Delhi Nr. 46
(Juni 1963) S. 39 ff.
- Hoeber Rudolph, Susanne
Consensus and Conflict in Indian Politics,
in World Politics,
A Quarterly Journal of International Relations,
Princeton Bd. XIII No. 3 (April 1961)
S. 385-399
- Jagannathan, R.
Weaker Sections of the Village Community
and Panchayati Raj in Indian Journal of
Public Administration, Vo. VIII No. 4
S. 589-594
- Khera, S. S.
District Administration
in The Indian Journal of Public Administration,
New Delhi Bd. IX (1963 S. 464-468)
- Madick, Henry
Control, Supervision and Guidance of
Panchayati Raj Institutions in the Indian
Journal of Public Administration,
Vo. VIII No. 4, S. 500-511

- Mason, Philip Besprechung des Buches von Tinker, Hugh Russel: The Foundations of Local Self-Government in India, Pakistan and Burma in Journal of Local Administration Overseas, London Bd. II (1963) S. 250 f.
- Mathur, Harish, Chandra Panchayati Raj and Political Parties in The Indian Journal of Public Administration, Vol. VIII No. 4, S. 609-617
- Mehta, Balvantray Some Recent Trends in Panchayati Raj in India in The Indian Journal of Public Administration, New Delhi, Vol. VIII No. 4 S. 456-459
- Narain, Iqbal Democratic Decentralisation: The Idea, The Image, and The Reality in The Indian Journal of Public Administration, New Delhi Vo. IX No. 1, S. 9-34
- Narayan, Jayaprakash Decentralised Democracy: Theory and Practice in The Indian Journal of Public Administration, New Delhi Vol. VII No. 3, S. 271-286
- Narayan, Jayaprakash The Role of Political Parties in Panchayati Raj in The Indian Journal of Public Administration, New Delhi, Vol. VIII No. 4, S. 602-608
- Nehru, Jawaharlal Panchayati Raj - an existing task in Panchayati Raj, New Delhi, Bd. III, Heft Oktober 1962, S. 3, 4
- o. V. Bericht in der Tageszeitung "The Hindu", Madras Bd. 88 No. 129 vom 2. Juni 1964, Seite 7
- o. V. Bericht über ein Seminar des All-India Panchayat Parishad in Panchayati Raj, New Delhi, Bd. IV, Heft März 1964, S. 11
- o. V. Bericht über ein Seminar des All-India Panchayat Parishad in Kurukshetra, New Delhi, Bd. XII, Heft März 1964, S. 7, 8

XVIII

- o. V. Digest of Reports: Panchayati Raj in Andhra Pradesh, Report of a Study Team; by Association of Voluntary Agencies for Rural Development (AVARD) in Indian Journal of Public Administration, New Delhi Bd. VII (1961) S. 556-560
- o. V. Lok Sabha Questions and Answers in Panchayati Raj, New Delhi, Bd. IV, Heft Februar 1964, S. 7
- o. V. Notiz in Panchayati Raj, New Delhi, Bd. II, Heft Februar 1962, S. 11
- o. V. Notiz in Panchayati Raj, Bd. III, Heft Februar 1963, S. 10, 11
- o. V. Objective of establishing a Socialist society through democratic means in Panchayati Raj, New Delhi, Bd. IV, Heft März 1964, S. 4, 5
- o. V. Panchayat Election and Party Politics in Panchayati Raj, New Delhi Bd. III Heft August 1962, S. 3, 4
- Pai, M. P. The Emerging Role of the Collector in the Indian Journal of Public Administration Bd. VIII (1962) S. 478-488
- Panikkar Indische Demokratie in Bulletin der Indischen Botschaft in Bonn 1957, Nr. 7 S. 11
- Pracht, Karl Probleme des deutsch-indischen Handelsaustauschs in Übersee Rundschau, Hamburg März 1964 (Heft 3) S. 36
- Prakash, A. Structure and Staffing of Services under Panchayati Raj institutions in The Indian Journal of Public Administration Bd. VIII (1962) S. 522-530

- Rai, Haridwar The Changing Role of the District Officer
in The Indian Journal of Public Administration,
New Delhi, Bd. IX (1963), S. 238-257
- Sahai, Raghubir Relations of Officials and Non-Officials under
Panchayati Raj in
The Indian Journal of Public Administration,
New Delhi, Vol. VIII No. 4, S. 550-556
- Saran, A. K. The problem
in Seminar, New Delhi
Nr. 46 (Juni 1963) S. 12 ff.
- Sastry, Srinivasa C. Structure and Pattern of Panchayati Raj
in The Indian Journal of Public Administration,
New Delhi, Bd. VIII (1962), S. 460-470
- Schnur, Roman Über Vergleichende Verwaltungswissenschaft
in Verwaltungsarchiv
Köln, Berlin 52. Bd. 1961, Heft 1, S. 1 ff.
- Sivaraman, B. The Collector and Panchayati Raj
in The Indian Journal of Public Administration,
New Delhi, Vol. VIII No. 4, S. 489-499
- Srinivasan, N. Changes in Central Ministries and
Departments since Independence
in The Indian Journal of Public Administration,
New Delhi, Bd. IX (1963) S. 385-395
- Subramaniam, Shankerier Länderbericht "Indische Union"
in Die Weltwirtschaft, Kiel 1964, Heft 2
(Dezember) S. 95-99
- Tinker, Hugh Russel Authority and Community in Village India
in Pacific Affairs
An International Review of the Far East
and Pacific Area, Bd. XXXII, S. 354 ff.,
New York, 1959
zitiert: "Tinker, Authority"
- Tinker, Hugh Russel Community Development: A New
Philosopher's Stone?
in International Affairs (quarterly),
London, Bd. 37 (1961), S. 309-322

- Varadan, S. Indirect versus direct elections to Panchayati Raj institutions in The Indian Journal of Public Administration, New Delhi, Vol. VIII No. 4, S. 629-640
- Vepa, Ram K. Official-Non-official Relations in Panchayati Raj: The Experience of Andhra Pradesh in The Indian Journal of Public Administration, New Delhi Vol. VIII No. 2, S. 186-199
- Weiner, Myron Political Parties and Panchayati Raj in The Indian Journal of Public Administration, New Delhi Vol. VIII No. 4, S. 623-628

ERGÄNZUNG

- Geldner, Karl Friedrich Der Rig-Veda, 3. Teil Cambridge (Massachusetts) London, Wiesbaden 1957
- Lüders, Heinrich Philologica Indica (Festgabe für Heinrich Lüders) Göttingen 1940
- Rau, Wilhelm Staat und Gesellschaft im alten Indien Wiesbaden 1957

EINLEITUNG

Das politische Gewicht Asiens nimmt zu. Mit ihm wächst die Bedeutung der Indischen Union. Die Staaten, die in der Weltpolitik größere Verantwortung tragen, widmen unter den "Entwicklungsländern" Indien besondere Aufmerksamkeit.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich gerade in der Indischen Union stark engagiert. Ihr Beitrag an Entwicklungshilfe ist z. B. höher als der Großbritanniens und bleibt unter den Beiträgen einzelner Länder nur hinter den Leistungen der USA und der UDSSR zurück.¹⁾ Unter diesen Umständen verwundert es, daß sich in Deutschland kein stärkeres wissenschaftliches Interesse an der Verfassung bemerkbar macht, in der sich die Indische Union, ihre Länder und ihre lokale Selbstverwaltung befinden.

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit der indischen Selbstverwaltung auf dem Lande. Seit den gesetzlichen Reformen, die 1959 begannen, ist in allen Ländern das dreistufige System des "Panchayati Raj" eingeführt, mit den Gaon Panchayats, den Panchayat Samitis und den Zila Parishads oder deren Entsprechungen auf der Ebene der Dörfer, der Blocks und der Distrikte. Ob die ländliche Verwaltung damit eine endgültige Form gefunden hat, steht dahin. Aber es bietet sich Gelegenheit für einen Überblick und für einen Rückblick.

Das indische Interesse an der ländlichen Selbstverwaltung wurde bisher auch in der Wissenschaft noch hauptsächlich von praktischen Problemen angezogen. Es konzentriert sich zum großen Teil auf die Frage, wie die Kommunalverfassung im einzelnen zweckmäßig zu formen ist, damit bestimmte planwirtschaftliche Ziele erreicht werden können.²⁾ Doch werden Bestrebungen zu mehr formalen historisch verankerten Untersuchungen ersichtlich.³⁾

1) vergl. z. B. Handbuch der Entwicklungshilfe, herausgegeben v. Verlag A. Lutzeyer I K 10/2 Ind. S. 1, 7 und I K 10/5 Ind. S. 1, s. auch Krishnamachari, V. T., *Fundamentals of Planning in India*, S. 210.

In der Zeit von April 1961 bis März 1964 hat die Bundesrepublik allein US \$ 463,3 Millionen der Indischen Union zur Verfügung gestellt, vergl. Pracht, K., *Probleme des deutsch-indischen Handelsaustauschs in Übersee-Rundschau* 1964, 36

2) Dies Zweckdenken soll nicht abgewertet werden. Vielmehr beeindruckt die Überzeugung der maßgebenden indischen Politiker und Planer, daß das Landentwicklungsprogramm nur durch einen Ausbau der örtlichen Selbstverwaltung mit Leben erfüllt werden kann. Davon abgesehen wird lokale Selbstverwaltung aber auch als Selbstzweck geschätzt.

3) vergl. Notiz in *Indian Journal of Public Administration*, Bd. VIII, S. 708, 709

Neben der indischen Literatur ist die wachsende Zahl von sozialpsychologischen und sozio-ökonomischen Studien bemerkenswert, mit denen amerikanische Autoren seit dem 2. Weltkrieg auf dem Gebiet der indischen ländlichen Selbstverwaltung Fuß fassen. Es handelt sich in erster Linie um Einzelfalluntersuchungen (case-studies). ¹⁾

Die neuere englische Literatur zeigt, soweit sie sich nicht um historischen Abstand bemüht, für politische, soziologische und ökonomische, nicht aber für juristische Studien Interesse. ²⁾

An zusammenfassenden, historisch gegründeten juristischen Untersuchungen der Gesetze und der Wirklichkeit der modernen indischen Selbstverwaltung auf dem Lande fehlt es, soweit ersichtlich, ganz. ³⁾

Die vorliegende Arbeit will sie nicht ersetzen. Sie soll nach einem Überblick über die Geschichte der ländlichen Selbstverwaltung in Indien ihren gegenwärtigen Stand darstellen und ihre Probleme erläutern. Der Aufbau der Untersuchung folgt einem historischen Längsschnitt. Die wichtigen Selbstverwaltungsgesetze, die nach dem 1. Weltkrieg, in den ersten Jahren der Unabhängigkeit und ab 1959 erlassen wurden, werden in Form eines Querschnitts ausführlicher behandelt. Es wird versucht, die wichtigsten Länder (bzw. Provinzen) zu berücksichtigen. ⁴⁾ Bei Gesetzen von geringerer Bedeutung und solchen, die ländliche Selbstverwaltung nur mittelbar betreffen, konnte nur auf das Land Uttar Pradesh eingegangen werden. ⁵⁾

Der Einfluß des englischen Kommunalverwaltungsrechts auf die indische Verwaltung kann nur in wenigen Punkten angedeutet werden. So wertvoll es wäre, ihm eine eigene Untersuchung zu widmen, mußte hier jedoch entscheiden, daß die

-
- 1) Am Anfang stand die Feststellung, daß sich die Ergebnisse der amerikanischen Verwaltungswissenschaft nur sehr beschränkt auf die besonderen Verhältnisse Indiens anwenden lassen. Vergl. Braibanti, R. and Spengler, J.J. Administration and Economic Development in India S. 47; s. auch Schnur, R., Über vergleichende Verwaltungswissenschaft in Verwaltungsarchiv, Bd. 52, S. 6
 - 2) Die Arbeiten von Harris, G. M., Comparative Local Government, und Humes, S. u. Martin E. M., The Structure of Local Governments throughout the World, enthalten nur äußerst knappe Hinweise auf Indien.
 - 3) Im Gegensatz zu mehr oder minder ausführlichen Einzeldarstellungen der Panchayats oder der District Boards eines bestimmten Landes oder zu einer bestimmten Zeit, die vorhanden sind und benutzt wurden.
 - 4) vergl. die Karten im Anhang, S. 135 f.
 - 5) vergl. Übersicht im Anhang, S. 137 f.

indische ländliche Selbstverwaltung aus sich selbst heraus verständlich ist.

Aber es wäre nicht möglich, die lokale Selbstverwaltung in Indien allein aus den einschlägigen Gesetzen zu verstehen. Die Bewegungen zur Reform der ländlichen Wirtschaft unter dem Community Development Programme, deren Vorläufer schon in den 20er Jahren zu beobachten sind, beeinflussen die Reformen der Landverwaltung nach dem 2. Weltkrieg entscheidend. Sie dürfen nicht übergangen werden. Auch ist es notwendig, auf einige Ergebnisse moderner soziologischer Untersuchungen in den Dörfern hinzuweisen, um die Wirkungen gesetzlicher Bestimmungen zu erläutern.

Außerdem läßt sich die ländliche Selbstverwaltung nicht isoliert von der staatlichen Administration betrachten. Schließlich muß auch der Zusammenhang zur Politik aufgezeigt werden. Ohne ihn wäre die Entwicklung der modernen Selbstverwaltung auf dem Lande unverständlich.

Daß sie vor dem Hintergrund der allgemeinen indischen Politik betrachtet werden muß, bringt den Vorteil mit sich, auf einige der wichtigsten Probleme des ländlichen Indiens einen Blick "von innen" werfen zu können: die nach europäischen Maßstäben schwer vorstellbare Armut, die unzureichende landwirtschaftliche Produktion, die Unterbeschäftigung, den Bevölkerungszuwachs, der die erzielten Erfolge aufzehrt, und die intensiven kommunalen und regionalen Spannungen. Diese Fragen gehören zu den schwierigsten Problemen Indiens überhaupt, das noch immer ein Land der Dörfer ist, wenn auch Einfluß und Anziehungskraft der Städte nicht unterschätzt werden sollen. So ist die Möglichkeit eines Einblicks in die indische Politik neben dem allgemeinen verwaltungswissenschaftlichen Interesse ein weiterer Grund, in das "Unterholz" der ländlichen Selbstverwaltung einzudringen.

Zweifelloos hat die Indische Union bewundernswerte Erfolge erzielt. Zielbewußt wurden seit der Unabhängigkeit neue Entwicklungen eingeleitet und stetig verfolgt. Aber noch ist ungewiß, ob der indische Staat die gewaltigen Aufgaben bewältigen wird, die sich vor ihm auftürmen.

Wie schwer es ist, Prognosen zu stellen, zeigen beispielhaft die Ergebnisse einer unveröffentlichten Meinungsumfrage, bei der jährlich dieselbe Frage vorgelegt wurde, nämlich, ob die Erwartungen hinsichtlich des persönlichen Lebensstandards erfüllt worden seien. 1957 hatten noch 37,9% der Befragten mit "ja" geantwortet, 52,7% verneint, 9,4% waren unentschieden. Der Anteil der Ja-Stimmen sank in der Folgezeit fast stetig und betrug 1962 nur noch 20,2%, die Nein-Stimmen stiegen auf 69,3%, unentschieden waren 10,5%. Auf dem Lande war die Unzufriedenheit am größten. Hier antworteten nur 16,8% der Befragten mit "ja", 71,1% mit "nein", 12,1% entschieden sich nicht.

Man kann in den Ergebnissen der Umfrage Beweise dafür sehen, daß sich eine bedrohliche "Revolution steigender Erwartungen" erhebe. Man kann die steigende Unzufriedenheit aber auch als einen Erfolg des Community Development Movement werten, das u. a. darauf zielt, in der Landbevölkerung überhaupt erst einen Willen zu wecken, ihren Lebensstandard zu verbessern, damit die geleistete Hilfe dauerhafte Erfolge bringt.

Jedenfalls läßt sich sagen, daß die indische Politik seit der Unabhängigkeit stets in Bewegung geblieben ist und auch in Zukunft in Bewegung bleiben wird. Alle erzielten Erfolge bleiben gefährdet, wenn nicht noch größere Erfolge erzielt werden.

Die alte englische Redensart "Self-government is better than good government" läßt sich nicht auf die moderne indische Verwaltung übertragen. Hier muß sich die Selbstverwaltung in relativ kurzer Frist als effektive Verwaltung erweisen.

Die maßgebenden indischen Politiker und Planer haben mit den Reformen des Panchayati Raj großes Vertrauen in sie gesetzt. Das Experiment verdient die Anteilnahme eines jeden, der lokale Selbstverwaltung für einen Wert hält. Auch in einem größeren Zusammenhang ist es von beispielhaftem Interesse als ein Unternehmen, mit zwangsläufig unzureichenden Kräften und Hilfsmitteln das lebensnotwenige Maß an Teilerfolgen zu erreichen. Im Laufe der Arbeit werden die Begriffe der fremden Rechtsordnung mit dem indischen Fachvokabular benannt, das sich weitgehend der englischen Sprache bedient. Eine Übersetzung wird in der Regel nicht versucht, um irreführende Assoziationen zu vertrauten Begriffen der eigenen Rechtsordnung zu verhindern.¹⁾ Die Schreibweise mancher Vokabeln

-
- 1) Allerdings wird "local self-government" ohne Bedenken mit "Selbstverwaltung" übersetzt. Man kann sich hierbei auf die juristische Autorität Harts berufen. Er definiert in Hart's Introduction to the Law of Local Government and Administration, S. 5, 6 "Local government" (im Sinne des local self-government) "... by reference to the organs through which it is administered." Die "local authorities" haben nach ihm vier Wesenszüge: Sie besitzen eigene Rechtspersönlichkeit, sie sind vom Volke gewählt, haben Kompetenz, örtliche Steuern zu erheben und sind in einem gewissen Grad autonom. Diese Definition trifft auch für die lokale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik zu. Damit sollen die bestehenden Unterschiede zwischen dem englischen und dem deutschen Kommunalverfassungsrecht nicht verwischt werden, vergl. auch die vorsichtigen Formulierungen von Chaput de Saintonge, R. A. A., Administration in Germany, S. 3, 4.

und vieler Eigennamen ist uneinheitlich, ohne daß darauf im einzelnen hingewiesen werden kann.

Es wird versucht, eine Einführung in die wesentlichste allgemeine und die speziell den Staat Uttar Pradesh betreffende Literatur zu geben, die während eines neunmonatigen Englandaufenthaltes ausgewertet wurde. Ich habe den Bibliothekaren der India Office Library, des India House und des State Paper Room des Britischen Museums für wertvolle Hilfe bei der Literaturbeschaffung, ersteren auch für die Übersetzung einiger Fachvokabeln aus dem Hindi besonders zu danken.

1. KAPITEL

DIE VERWALTUNG AUF DEM LANDE IM INDISCHEN ALTERTUM
UND MITTELALTER UND DER BEGINN DER BRITISCHEN HERRSCHAFTI. Die monarchische Tradition und der Einfluß
des Volkes auf die Regierung

In der frühen vedischen Zeit schon war erbliche Monarchie die normale Regierungsform in Indien. Aber die Könige herrschten nicht absolut. In dem Rigveda, dem frühesten Zeugnis der Sanskritliteratur, das aus der Zeit um 1500 bis 1000 vor Chr. stammt, ¹⁾ sind häufige Hinweise auf "Samitis", öffentliche Versammlungen des Volkes (der herrschenden Arier) und "Sabhas", Räte der Fürsten, zu finden. In beiden wurden politische Fragen und Rechtsfälle erörtert. ²⁾ Sie besaßen große Autorität und hatten augenscheinlich Einfluß auf die Staatsgeschäfte. ³⁾

Als ein Beispiel seien die drei letzten Strophen der letzten Hymne des Rigveda zitiert, die das Ideal der Übereinstimmung preisen:

"Geht zusammen, verständiget euch! Eure Sinne sollen einträchtig sein, wie die Götter vor Zeiten einträchtig bei ihrem Opferanteil saßen. Einig der Rat, einig die Versammlung, einig sei ihr Sinn, zusammenstimmend ihr Denken. Einträchtigen Rat rate ich euch an, mit einigem Opfer opfere ich für euch. Einig sei euer Vorhaben, einig eure Herzen; einig soll euer Herz sein, auf daß euch schönes Zusammenhalten sei." ⁴⁾

-
- 1) Glasenapp, Die Religionen Indiens, S. 58
 - 2) Heute werden in der Indischen Union staatliche Institutionen, Verwaltungsämter und dergl. oft mit Neologismen benannt, die an die alte Hindu-Überlieferung angelehnt sind. So heißt z.B. das Unterhaus der Union Lok Sabha, in manchen Ländern (z.B. in Uttar Pradesh) die Distriktsversammlung Zila Parishad (Parishad ist ebenfalls ein Sanskritwort für "RAT"), der Kreisrat Kshettra Samiti, die Gemeindeversammlung Gaon Sabha usw.
 - 3) vergl. Apte, V.M. in Majumdar, The History and Culture of the Indian People, Bd. I, S. 352, 353
 - 4) Zitiert nach Geldner, Karl Friedrich, Der Rig-Veda, 3. Teil. Die politische Deutung der Strophen folgt Majumdar R. Ch., Ancient India, S. 46. Die Frage nach anderen Auslegungsmöglichkeiten soll hier nicht vertieft werden.

Von der späteren vedischen Zeit an nahm die Königsmacht immer stärker zu. Sie kulminierte schließlich in den Maurya-¹⁾ und Gupta-Dynastien.²⁾ Die Bedeutung der Sabhas, Samitis und Parishads dürfte von ihr nicht unbeeinträchtigt geblieben sein. Sie wurden jedoch nicht beseitigt. Auch unter Asokas Regierung gab es Versammlungen und Ausschüsse, die die Angelegenheiten der Dörfer besorgten.³⁾

In den zeitgenössischen politischen Theorien, wie sie z.B. in dem berühmten Lehrbuch "Kautiliyas Arthasastra" niedergelegt sind, wird der König als Herrscher des Staates und der Staat als allumfassend geschildert. Ihm oblag - bis in alle Einzelheiten - die Sorge für die religiöse, kulturelle und wirtschaftliche Wohlfahrt jedes seiner Untertanen. Insofern kann die Königsherrschaft als "totalitär" bezeichnet werden.⁴⁾ Diese Feststellung wäre aber mißverständlich, wenn man nicht hinzusetzte, daß auch dem König auferlegt war, dem Dharma, dem heiligen, ewigen Gesetz zu folgen, das ihm, ebenso wie auch dem Volk, seine Rolle vorschrieb. Es schloß - selbst nach Kautiliyas Theorien - im äußersten Fall eine Auflehnung des Volkes gegen den König nicht aus.⁵⁾

II. Die Verwaltung auf dem Lande von der vedischen Zeit bis zur Errichtung der islamischen Reiche

Die Monarchien waren, in Provinzen gegliedert, jene wieder in Untereinheiten aufgeteilt, straff organisiert. Es bestand eine wirksame Steuerverwaltung. Die unterste Einheit der Verwaltung war das Dorf. Es besaß in dem Dorfältesten (z.B. Gramani genannt) einen Verbindungsmann zur königlichen Verwaltung. Dies ist die früheste Nachricht, die, aus der späteren vedischen Zeit (etwa 1000 bis 600 vor Chr.), über die dörfliche Verwaltung bekannt ist.⁶⁾

-
- 1) Ende des 4. bis Anfang des 2. Jahrh. vor Chr. Zu ihr gehörte der berühmte Kaiser Asoka (3. Jahrh. v. Chr.)
 - 2) Anfang des 3. bis Mitte des 6. Jahrh. nach Chr. Der bekannteste Herrscher Chandragupta II lebte um die Wende vom 4. zum 5. Jahrh. nach Chr.
 - 3) vergl. Lüders, Heinrich, *Philologica Indica*, S. 313-316.
 - 4) Prasad, Beni in Majumdar, *History Bd. II*, S. 308, 309
 - 5) Prasad, Beni a. a. O. S. 306, 307. Moderne indische Autoren stellen heraus, daß es neben den Monarchien auch stets nicht-monarchische Staaten gegeben habe; vergl. z.B. Prasad, Beni a. a. O., S. 330 ff.
 - 6) Apte, V. M. a. a. O., S. 431; Rau, Wilhelm, *Staat u. Gesellschaft im alten Indien*, S. 51, 55, 56, s. etwa auch Altekar, A. S.: *State and Government in Ancient India*, S. 225. Eine andere Amtsperson war der "Dorfschreiber" (village accountant) Altekar, a. a. O., S. 227

Ob der Gramani von der königlichen Verwaltung eingesetzt oder von den Dorfbewohnern bestellt wurde, ist ungewiß.¹⁾ Vermutlich war seine Stellung regelmäßig erblich.²⁾ Die Hauptaufgaben des Dorfältesten lagen in der Verteidigung des Dorfes und darin, die Steuern des Dorfes an die königliche Verwaltung abzuführen.³⁾ Er war daher der einflußreichste Mann am Ort. Die obrigkeitliche Verwaltung griff in das Dorfleben regelmäßig nicht unmittelbar ein, wie es sich unter den damaligen Umständen auch kaum anders vorstellen läßt. Dennoch war die Stellung des Gramani im Dorfe nicht alleinbestimmend. Man ist der Ansicht, daß es schon in sehr früher Zeit formlose Dorf-Panchayats gegeben habe.⁴⁾

"Panchayat" heißt wörtlich "Rat der Fünf". Das besagt aber nicht, daß die "Dorfvertretung" regelmäßig aus fünf Personen bestanden hätte. Es wird angenommen, daß in Südindien die Ältesten aller angesehenen Familien und der Gramani Mitglieder der Panchayat waren. In Nordindien waren die Panchayats vermutlich kleiner.⁵⁾

Zur Zeit der Gupta-Herrscher sind Dorf-Panchayats als feste Einrichtungen nachgewiesen. Inschriften aus Südindien um 600 nach Chr. belegen, daß der Dorfrat ein besonderes Exekutivkomitee zu ernennen pflegte.⁶⁾

Aus der Zeit der Cholahdynastie (etwa 900 bis 1300 nach Chr. in Südindien) ist besonders reiches Quellenmaterial vorhanden. Es zeugt von einer Blütezeit hochentwickelter Dorfgemeinschaften.

Die Dorfräte, dort Sabhas oder Ur genannt, wurden auf vielen Gebieten tätig. Sie verfügten über Gemeindebesitz zum gemeinen Besten, sie organisierten Arbeiten für das Gemeinwohl, wie z.B. die Kultivierung von ungenutztem Land, den Bau und die Unterhaltung von Brücken, Brunnen, Bewässerungsanlagen und von Wegen.

-
- 1) Einige stützen die Ansicht, er sei von den Dorfbewohnern gewählt worden, darauf, daß in Kautiliyas Listen der königlichen Beamten der Gramani fehlt; vergl. Prasad, Beni, a. a. O., S. 323. Hieraus mag man entnehmen, auf wie schmalen Graten die Erforscher des Indischen Altertums zuweilen wandeln müssen.
 - 2) Basham, A. L.: The wonder that was India, S. 105
 - 3) s. Altekar, a. a. O., S. 226, 227
 - 4) Altekar, a. a. O., S. 229; Basham, a. a. O., S. 105
 - 5) Altekar, a. a. O., S. 228; Tinker, H. Authority and Community in Village India, S. 356 bezweifelt stark, daß Village Panchayats überall in ganz Indien verbreitet gewesen seien und betont, daß die Quellen aus Nordindien wenig ergiebig seien.
 - 6) Altekar, a. a. O., S. 229, 230

Sie unterhielten Tempel und Schulen. ¹⁾

9

Die Sabhas regelten, wieviel die einzelnen Familien zu den Steuern beizutragen hatten, die das Dorf abführen mußte, und verhandelten in Notfällen mit der Regierung über Steuerermäßigungen. Sie durften einen Bruchteil des Steueraufkommens für Zwecke des Dorfes verwenden. Die Dorfräte übten auch eine gewisse Gerichtsbarkeit aus. Sie regelten Streitfälle, die nicht unter die Zuständigkeit bestimmter Gruppen und Kasten fielen. Die Kompetenz der Sabhas wurde von der königlichen Verwaltung anerkannt. So kam es vor, daß die königlichen Richter nicht tätig wurden, sondern die Kläger an den zuständigen Dorfrat verwiesen. ²⁾

Die Sabha tagte im Tempel oder auf einem freien Platz unter einem heiligen Baum. Es gab Dörfer, in denen nicht nur die dominierende Gruppe oder Kaste im Dorfrat vertreten war, sondern auch Angehörige minderer Kasten. ³⁾ Mit Zustimmung der Regierung konnten sich mehrere Dörfer zu Unionen zusammenschließen.

Der Dorfrat wählte verschiedene Exekutivausschüsse mit relativ kurzer Amtsdauer, z.B. auf ein Jahr. Es gab, um Mißwirtschaft zu verhüten, minutiöse Vorschriften über die persönlichen und sachlichen Voraussetzungen, die ein Kandidat erfüllen mußte. Wie die Wahl vor sich ging, ist unbekannt. Vermutlich gab in einer formlosen Versammlung die Ansicht der einflußreichsten Mitglieder der Dorfgemeinschaft den Ausschlag. Es findet sich kein Hinweis darauf, daß Wahlen mit zahlenmäßiger Abstimmung nach Köpfen vorgenommen wären. In manchen Fällen wurden Ausschußmitglieder ausgelost. Über die Prozedur der Ausschüsse fehlen nähere Angaben. ⁴⁾

In Nordindien scheint die Aktivität der Dorfräte nur einen geringeren Umfang angenommen zu haben als im Süden. Vorhandene Inschriften lassen nicht einmal auf die Bildung von Ausschüssen schließen. ⁵⁾ Die beschriebenen Dorfpanchayats in Nord- und Südindien waren aber nicht die einzigen "Verwaltungs- und Rechtsprechungskörper" auf dem Lande. Neben ihnen, ihren Ausschüssen und ihren Zusammenschlüssen spielten noch andere Vereinigungen eine sehr erhebliche Rolle. Es gab in den Dörfern (und in den Städten) eine Vielzahl lokaler Institutionen. ⁶⁾

-
- 1) vergl. Altekar, a. a. O., S. 230, 239; Goshal, U. N. in Majumdar, History Bd. IV, S. 248; Basham a. a. O., S. 106, 107
 - 2) s. Altekar a. a. O., S. 236, 237, 240; Goshal U. N. a. a. O., S. 248
 - 3) vergl. z. B. Goshal, U. N. a. a. O., S. 248
 - 4) vergl. Altekar, a. a. O., S. 231-235, S. 242; Sathianathaier, R. in Majumdar, History Bd. V, S. 252-254
 - 5) Altekar, a. a. O., S. 235, 236, 243
 - 6) vergl. z. B. Mookerji, Radha Kumud, Local Government in Ancient India, S. 27 ff. und S. 308

Familienverbände, religiöse Vereinigungen, Handels- und Handwerker-gilden und andere Verbindungen bildeten mannigfaltige Muster. Sie lassen sich nicht in einfachen Kategorien ordnen, sondern waren oft ineinander verschlungen. So umfaßte ein und dieselbe Kaufmannsgilde oft Angehörige verschiedener Kasten, die an verschiedenen Orten lebten. ¹⁾

Alle diese Verbindungen hatten ihr eigenes, von der königlichen Verwaltung anerkanntes Recht und ihre Sitten. Sie regelten Streitfälle ihrer Mitglieder und andere interne Fragen durch ihre eigenen Panchayats. ²⁾

Den verschiedenen Formen der alten Panchayats war also gemeinsam, daß sie durch gemeinsame Beratung Übereinstimmung suchten. ³⁾ Sie stellten in dem geschilderten Umfang u. a. auch Formen der Dorfverwaltung und der niederen Rechtssprechung dar. Nach der Überlieferung waren sie durch göttliche Sanktion geheiligt. "In der Panchayat ist Gott" sagt ein altes Sprichwort (panch Parmeshwar). ⁴⁾

In der gemeinsamen Beratung der Panches vor der Öffentlichkeit des Dorfes kann man ein demokratisches Element entdecken und insofern die Dorfpanchayats als urchimliche Formen demokratischer Selbstverwaltung ansehen, die dem Leben auf dem Dorfe Ordnung und Würde gaben. ⁴⁾

In Veröffentlichungen indischer Wissenschaftler findet man nicht selten noch weitergehende Formulierungen, wie z. B.: "Die Dorfgemeinschaft funktionierte wie eine Selbstverwaltungskorporation oder eine Republik, die den Dorfbewohnern gute Gelegenheit bot, sich in der Kunst des Regierens zu üben und ihre eigenen lokalen Anliegen und Probleme in die Hand zu nehmen. So basierte die indische Politik jener Tage auf breiten, wahrhaft demokratischen Fundamenten." ⁵⁾

1) s. Mookerji, Radha Kumud, Local Government a. a. O.

2) s. Prasad Beni, a. a. O., S. 313

3) Tinker, Authority, S. 357

4) Tinker, H. R., The Foundations of Local Selfgovernment in India, Pakistan and Burma, S. 19; vergl. auch Tinker in Braibanti and Spengler: Administration and Economic Development in India, S. 95: "eine Art Präludium der Demokratie."

5) so Mookerji, Radha Kumud in Majumdar, History Bd. II, S. 62 zur Zeit der Guptas.

III. Folgerungen aus den Urteilen moderner indischer Historiker über Panchayats im Altertum

Man kann sehr wohl der Meinung sein, die zitierte Ansicht gehe zu weit. Aber dies hindert nicht, an ihr zwei Beobachtungen zu machen. Die erste ist elementar. In Indien ist ein leidenschaftliches Interesse an der eigenen staatlichen (und gesellschaftlichen und wirtschaftlichen) Vergangenheit erwacht. Das, was früher als einer der wesentlichsten Mängel der alten indischen Kultur betrachtet wurde, die Aversion der Inder, sich mit Geschichtsschreibung zu befassen, ¹⁾ besteht heute nicht mehr.

Das erwachte Interesse an der Geschichte mag manchmal zu nicht genügend gesicherten Folgerungen führen. Aber - dies soll nicht unterschlagen werden - es erschöpft sich nicht darin, die Vergangenheit über Gebühr zu glorifizieren, sondern ist häufig sehr kritisch. Wie echt es ist, zeigt sich an manchen scharfen Kritiken, die pseudowissenschaftliche Versuche erfahren, Vorstellungen und Wunschbilder der Gegenwart in die Geschichte des eigenen Landes zu projizieren. ²⁾

Die zweite Beobachtung hat unmittelbare politische Bedeutung. Es mag sehr zweifelhaft sein, in welchem Sinne davon gesprochen werden kann, Indien besitze eine alte, eigenständige demokratische Tradition, die hauptsächlich im indischen Dorfe gelebt habe. ³⁾ Politisch aber ist die Überzeugung, die neue Gesetzgebung baue auf der uralten Überlieferung der klassischen Village Panchayats auf, wichtig. Denn es macht verständlicherweise im heutigen politischen Leben der Indischen Union viel aus, ob eine Idee "indisch" ist oder nicht. Eine Neigung, "nichtindische" Ideen zu verwerfen, ist stark zu spüren. ⁴⁾ Die heute von der staatlichen Verwaltung in Indien propagierte Idee vom "Panchayati Raj", der "Herrschaft der Dörfer", braucht gegen solche Aversionen nicht zu kämpfen.

1) so Majumdar, R. Ch., *Ancient India*, S. 7

2) Man vergleiche etwa die Buchbesprechungen im *Indian Journal of Public Administration*, z.B. 1962 Heft 3, S. 430.

3) Nehru, J.: *The Discovery of India*, S. 252 legte größtes Gewicht auf eine solche Tradition. Ähnlich erklärte Gandhi, wenn der Kongress auch die Demokratie von Großbritannien gelernt habe, so seien ihre Wurzeln doch schon im alten Panchayatsystem zu finden. Zitat in Malaviya, H. D.: *Village Panchayats in India*, S. 245

4) Palmer, N. D.: *The Indian Political System*, S. 2

IV. Die Dorfpanchayats in der islamischen Epoche

Seit dem Ende des 8. Jahrhunderts nach Chr. begannen die Mohammedaner in Indien Fuß zu fassen. Im Jahr 1206 wurde das Sultanat in Delhi gegründet, dessen Machtbereich sich in der Folgezeit über große Teile Indiens erstreckte. ¹⁾

Die islamischen Herrscher waren Fremde im Land, der Ursprung ihrer Herrschaft militärisch. ²⁾

Sie richteten eine straffe Verwaltung ein, deren Organisation die spätere Herrschaft der Engländer wesentlich prägte ³⁾ und in wichtigen Teilen noch heute lebendig ist.

Die Mogulreiche waren in Provinzen gegliedert, die Provinzen in Distrikte, die Distrikte in Subdistrikte. Die Verwaltung war eine reine Steuerverwaltung. Sie beruhte auf der Besteuerung des kultivierten Landes, das von einer umfangreichen, hierarchisch aufgebauten Steuerbürokratie sorgfältig registriert wurde. ⁴⁾ Das überkommene Grundsteuersystem blieb unverändert.

Jedoch verdoppelte Akbar den Abgabensatz, der bisher 1/6 der Jahresernte betragen hatte ⁵⁾ und in Naturalien gezahlt wurde, und stellte ihn auf eine Geldbasis um. ⁶⁾ Außerdem bestand eine Pflicht zu unentgeltlicher Arbeitsleistung (begar) beim Straßenbau. ⁷⁾

Veranlagt wurde regelmäßig das Dorf in seiner Gesamtheit. Der Steuerbetrag war über einen "Dorfsteuerbediensteten", den patwari, an die Finanzverwaltung abzu-

-
- 1) Unter dem Großmogul Akbar (1556-1605) erhob es sich auf seine größte Höhe.
 - 2) vergl. z.B. Sarkar: Mughal Administration, S. 4.
 - 3) vergl. z.B. Tinker, H.: India and Pakistan, S. 16. Statt der genaueren Bezeichnung "Britten" wird, weil im Deutschen geläufiger, der Name "Engländer" verwendet.
 - 4) Sarkar, a. a. O., S. 76 ff.; Qureshi J. H. in Majumdar, History, Bd. VI S. 444 ff.
 - 5) vergl. Mertin, J.: Das Dorfentwicklungsprogramm als Methode des Wirtschaftsausbaus für das ländliche Indien, S. 41.
 - 6) vergl. z.B. Tinker, India, S. 16
 - 7) Der Staat seinerseits anerkannte gegenüber den Untertanen keine sozialen Pflichten, etwa für Erziehung und medizinische Fürsorge. Aber er blieb auf diesen Gebieten nicht untätig. Es wurden z.B. Spenden aus dem Almosenfonds des Moguls gegeben oder "jagirs" gestiftet, d. h. steuerfreies Land für wohltätige Zwecke, Schulen usw., s. Sarkar a. a. O., S. 161 ff.; Qureshi, J. H., a. a. O.

führen. Die Mogulherrschaft griff in die herkömmliche Dorfverwaltung nicht direkt ein. Sie überließ ihr auch die Aufgabe, für Ruhe und Sicherheit in ihrem Gebiet zu sorgen. ¹⁾ Bei der Verfolgung von Rechtsbrüchen, z. B. wenn es darum ging, gestohlenes Gut zurückzuerstatten, hielt sich die Staatsverwaltung an den Dorfältesten,

Über die Organisation und das Leben der Dorfgemeinschaften in der betrachteten Periode ist erstaunlich wenig bekannt. In den Werken der islamischen Historiker, die über andere Gebiete mit großer Ausführlichkeit handeln, fehlen Angaben über dieses Thema völlig. ²⁾ Aus der Tatsache, daß die Mogule sich unmittelbarer Eingriffe in die Dorfverwaltung enthielten, könnte man schließen, sie hätte unverändert fortbestanden. Das trifft aber nicht zu.

Die Regierung pflegte für geleistete Dienste in den verschiedensten Formen mit Land zu belohnen, mit steuerfreiem Land oder dergestalt, daß der Berechtigte an dem Grundsteueraufkommen eines bestimmten Bezirkes beteiligt wurde. Im Laufe der Zeit entstand eine zunehmende Schicht von "Steuerpächtern", "Bevollmächtigten", "Bevorrechtigten" und anderen Mittelspersonen zwischen der Finanzverwaltung und den Steuerpflichtigen. Auf diese Weise erhöhte sich der Steuerdruck erheblich, besonders, weil die Regierung derartige Vorrechte nur auf Widerruf verlieh und häufig wieder einzog, an andere ausgab usw. Daher waren die "Beliehenen" bestrebt, vermittels ihres Privilegs in möglichst kurzer Zeit möglichst viel aus dem Land, d. h. den Bauern, herauszuholen und bedrängten die Landbevölkerung hart. In weiten Gebieten verarmten die in Abhängigkeit geratenen Dörfer. ³⁾

Wo das Dorfleben ganz unter dem Einfluß von Zamindars und anderen Oberherren stand, deren Herrschaft sich oft über eine Vielzahl von Dörfern erstreckte, die von ihnen abhängig waren, konnten sich Formen dörflicher Selbstverwaltung kaum noch erhalten. ⁴⁾ So war die Epoche der islamischen Reiche in vielen Gebieten Indiens für die Dorfpanchayats keine Blütezeit sondern eine Zeit des Verfalls.

In anderen Gebieten bestanden sie fort. ⁵⁾ Das dörfliche Leben wurde wie bisher von Fall zu Fall von den "Dorfräten" geregelt, Panchayats der Brahmanen

1) Qureshi J. H., a. a. O., S. 454

2) vergl. Tinker, Authority, S. 357

3) Purwar, V. L.: Panchayats in Uttar Pradesh, S. 20-23.

4) Purwar, a. a. O.; Sarkar, a. a. O., S. 14

5) vergl. z. B. Mason, Ph.: Besprechung des Buches von Tinker, H. R.: The Foundation of Local Self-Government in India, Pakistan and Burma, S. 250, 251.

oder der einflußreichsten Landbesitzer oder auch, besonders in Südindien, von Vertretern aller Kasten (wahrscheinlich abgesehen von den "Kastenlosen", den pariahs). ¹⁾

V. Die East India Company in Indien

Nach dem Verfall des Mogulreichs um die Wende des 17. zum 18. Jahrhundert gab es zunächst keine Macht, die ihren beherrschenden Platz hätte einnehmen können. Es begann eine Zeit der Anarchie, kurzlebiger und begrenzter Militärdespotien und innerer Unsicherheit. ²⁾

Die East India Company, seit 1600 Inhaberin des Monopols für den britischen Indienhandel, begann schon im Laufe des 17. Jahrhunderts, sich in der indischen Politik zu engagieren. Sie war zunächst nur eine geringere Macht neben anderen und bis zum Ende des Siebenjährigen Krieges von den Franzosen bedroht. In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts dehnte die "John Company" dann ihren Einfluß wesentlich aus und beherrschte zu Beginn des 19. Jahrhunderts, direkt oder indirekt, den größten Teil des Subkontinents.

Das Britische Parlament hatte im Ausgang des 18. Jahrhunderts die East India Company unter zunehmende Kontrolle genommen. 1833 wurde sie von jeglicher kommerzieller Betätigung ausgeschlossen und allein auf die Verwaltung beschränkt. ³⁾ Nach der "Meuterei", dem großen Aufstand von 1858, wurde sie schließlich aufgelöst. Am 1.1.1877 nahm Königin Viktoria den Titel "Empress of India" an.

-
- 1) Tinker, Foundations, S. 19. Hingegen legt Altekar a. a. O., S. 235 dar, daß viele Urteilssprüche von Panchayats in der Marahta Periode (Ende des 17. Jahrh. bis Ende des 18. Jahrh.) auch die Unterschriften von Pariahs trugen. Wie weit die Schlüsse reichen, die daraus gezogen werden können, muß hier offen bleiben.
 - 2) vergl. Tinker, Foundations, S. 21
 - 3) Das Jahr 1833 ist auch insofern für die indische Geschichte bedeutsam, als damals, unter dem Einfluß Macaulays, die englische Sprache als Medium der höheren Erziehung eingeführt wurde. Sie blieb es, in großem Umfang, bis heute.

2. KAPITEL

DER NIEDERGANG DER PANCHAYATS UND DER AUFBAU DER
BRITISCHEN ADMINISTRATION

Die moderne indische Geschichte liegt im vollen Licht ausführlicher und systematischer zeitgenössischer Berichte. Die britische Verwaltung oder ad hoc eingesetzte Kommissionen erarbeiteten eine Fülle von Daten, Übersichten und Untersuchungen, die sich oft durch eine ungewöhnlich hohe Qualität auszeichneten.¹⁾ Die Geschichte des britischen Imperiums in Indien, der Wiedergeburt des indischen kulturellen Selbstbewußtseins und der großen Bewegung zu politischer Unabhängigkeit darf als weitgehend bekannt vorausgesetzt werden. Im folgenden wird nur in den Grundzügen über die Verwaltung auf dem Lande berichtet. Dabei mag auf den ersten Blick erstaunen und soll in den drei folgenden Kapiteln erklärt werden, daß die Geschichte der Dorfpanchayats zunächst sehr wenig ergiebig bleibt.

I. Die Folgen der Auflösung des Mogulreichs
in der Landverwaltung

Im Gardi-ka Wakht, der Zeit der Auflösung des mohammedanischen Reiches und vor der Errichtung des "British Raj",²⁾ war die Ordnung von Staat und Gesellschaft stark erschüttert und weitgehend zerstört worden. Das Land hatte unter Unruhen und Kriegswirren, der Despotie rasch wechselnder Herren und den Raubzügen von Steuereintreibern eigener Gnaden gelitten.³⁾ Oft hatten auch lokale Größen es verstanden, die Dörfer ihrer Nachbarschaft unter ihre Botmäßigkeit zu bringen.

1) vergl. z.B. Braibanti a. a.O. in Braibanti und Spengler, S. 12, 26

2) Raj = Herrschaft, Regierung

3) Eine Bemerkung von Sarkar a. a.O., S. 77 macht die Spuren deutlich, welche die Zeiten der Bedrückung im Gedächtnis des Volkes hinterlassen haben: "Wenn eine Regierung in Krieg verwickelt ist, überlegt der kluge Bauer zweimal, bevor er fällige Steuern zahlt. Während des Weltkrieges 1914-1918 zögerten einige Bauern in Chittagong in Ostbengal, ihre Abgaben zu leisten und sagten dem Deputy Collector: 'If the Kohisur (i.e. Kaiser Wilhelm II) comes, will he not ask for our revenue over again? Save us, Sir, from the double payment!'"

Es gab nicht viele Distrikte, in denen die alte Ordnung der Dörfer sich ungebrochen hatte erhalten oder im Kampf gegen äußere Feinde sogar hatte verfestigen können. ¹⁾ Zu ihnen gehörten die viel zitierten "kleinen Republiken", die Charles Metcalfe, nachmals erster Lieutenant Governor der North Western Provinces, 1832 in der Gegend um Delhi vorfand. ²⁾

Hätte er nur wenige Meilen weiter nach Osten, im Gebiet des alten Königreichs Oudh Dienst getan, so ist festgestellt worden ³⁾, hätte er ein anderes Bild zeichnen müssen. Dort war die alte Ordnung weithin zerfallen. In anderen Regionen, wie Bengal und Bihar, war sie gänzlich unterdrückt worden. ⁴⁾ Im Süden und Westen Indiens hatte sie sich besser erhalten als im Norden und Osten, die dauernd unter mohammedanischer Herrschaft gestanden hatten. ⁵⁾

II. Das Leben der Dorfgemeinschaften in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

Die dörflichen Siedlungen in den Ackerbaugebieten der Gangesebene und großer Teile Zentral- und Südindiens umfaßten durchschnittlich nicht mehr als etwa 500 Einwohner. Die Straßen aus der Mogulzeit waren verfallen, der Weg ins Nachbardorf führte oft durch Ödland und Gestrüpp. Das Dorf war seinen Bewohnern alles. Dennoch war es nicht gänzlich von den anderen Siedlungen isoliert. In der Regel

1) s. Tinker, Foundations, S. 21, 22

2) s. Report of the Select Committee of the House of Commons 1832 Vol. III app. 84 p. 331: "Die Dorfgemeinschaften sind kleine Republiken, die fast alles, was sie wünschen können, in sich enthalten und die fast völlig unabhängig von jeglichen auswärtigen Beziehungen sind. Sie scheinen zu dauern, wo nichts überdauert. Dynastie nach Dynastie geht zugrunde, Revolution folgt Revolution ... aber die Dorfgemeinschaft bleibt dieselbe. Diese Union von Dorfgemeinschaften, von denen jede für sich einen eigenen Staat bildet, hat, soweit ich sehe, mehr als irgendetwas anderes dazu beigetragen, die Völker Indiens in allen Revolutionen und Umstürzen zu bewahren, unter denen sie gelitten haben. Sie hat in hohem Grade das Glück und den Genuß eines großen Maßes von Freiheit und Unabhängigkeit gefördert."

3) Tinker, Foundations, S. 21. Das Gebiet des alten Reiches Oudh gehört zum jetzigen Land Uttar Pradesh, den vormaligen "United Provinces."

4) Tinker, Foundations, S. 24

5) Purwar, a. a. O., S. 24

wurde nicht innerhalb des eigenen Dorfes, sondern in die Nachbarschaft geheiratet. Oft bestand auch eine wirtschaftliche Verbindung zu einem Marktplatz oder eine Beziehung zu einem Wallfahrtsort oder Abhängigkeit von einem auswärtigen "Patron". 1)

Eine Beschreibung aus dem Jahr 1850 nach der Erzählung eines Dorfbewohners in Oudh zeigt anschaulich, wie Gerichtspanchayats abgehalten wurden:

"Wenn jemand Unrecht erleidet, wird der Übeltäter vor die Ältesten oder die geachteten Männer seines Dorfes oder seines Clans geladen; und wenn er die Anklage leugnet oder sich weigert, Wiedergutmachung zu leisten, wird ihm geheißen zu baden, seine Hand auf den heiligen Baum zu legen und laut seine Unschuld zu beteuern. Wenn er sich weigert, wird ihm befohlen, zurückzubringen, was er gestohlen hat, oder geeigneten Ersatz zu schaffen; und wenn er sich weigert, das zu tun, wird er durch den Schimpf aller gestraft und sein Leben wird elend. Ein Mann legt nicht seine Hand auf den heiligen Baum und leugnet die Wahrheit - die Götter sitzen im Baume und wissen alle Dinge." 2)

Bedeutsam war die Beteiligung des ganzen Dorfes an der Verhandlung. Sie ist von Tinker so anschaulich dargestellt worden, daß seine Schilderung hier wörtlich folgen soll:

"Die alte Panchayat, ob Tribunal einer Kaste, Gerichts- oder Verwaltungskörper, führte ihre Beratungen normalerweise in Gegenwart aller, die nur zuhören wollten. Die Zuschauer, wenn sie auch nicht unmittelbar an den Verhandlungen teilhatten, formten eine Art 'chorus'; die Entscheidungen wurden schließlich unter den Sternen gefällt, nachdem die interessierten Parteien gehört waren und die Ältesten ihre Ansichten in großer Ausführlichkeit kundgetan hatten. Während der ganzen Zeit wurden die Reaktionen der zuhörenden Menge sehr wohl zur Kenntnis genommen und pflegten ihren Einfluß zu haben. Der Abend wurde ein Teil der Dorfgeschichte.... Auf solche Weise identifizierten sich die Einwohner mit Leben und Verwaltung ihres Dorfes." 3)

Die Panchayat pflegte solange zu beraten, bis eine allgemeine Übereinstimmung erzielt war. Eine Übung, etwa Abstimmungen vorzunehmen und den Willen einer Mehrheit als Gesamtwillen zu akzeptieren, ist nirgends festzustellen. 4)

1) Tinker, India, S. 13

2) Sleeman, Sir W. H., A Journey through the Kingdom of Oud in 1849-50, Bd. II, S. 66-67

3) Tinker, Foundations, S. 20

4) s. Matthai, J., Village Government in British India, S. 30

III. Die Ursachen für den Niedergang der Dorfpanchayats unter der britischen Herrschaft

Wie schon oben ausgeführt, ist es nicht richtig, die Rolle der Dorfpanchayats zu Beginn des britischen Imperiums nur mit Metcalfes Bild "blühender Dorfrepubliken" zu illustrieren. ¹⁾

Der Niedergang der Panchayats hatte sich, wie wir sahen, bereits zur Zeit der Mogulherrschaft angebahnt. Unter britischer Regierung wurde der Verfall nicht aufgehalten. Er wurde im Gegenteil beschleunigt und vervollständigt. Kurz gesagt: Im Laufe des 19. Jahrhunderts schwanden in den meisten Gebieten Indiens Panchayats als Einrichtungen dörflicher Selbstverwaltung fast völlig dahin. ²⁾

Zwar überließen die Engländer, wie schon die Mohammedaner, die Dorfgemeinschaften weitgehend sich selbst. Allerdings mag man in der Einrichtung lokaler staatlicher Zivil- und Strafgerichte mit Rechtsprechungsmonopol und einer staatlichen Polizei, die sich den "village headman" (Dorfältesten) und den "village watchman" (Dorfwächter) unterstellte, Eingriffe in die herkömmliche dörfliche Selbstverwaltung im weitesten Sinne sehen. Aber hauptsächlich waren es Veränderungen in der ländlichen Wirtschaft, die die Existenz der Dorfpanchayats beeinträchtigten. Sie sollen im folgenden dargestellt werden, weil sie teilweise bis in die Gegenwart gewirkt haben und ohne sie die modernen Selbstverwaltungsgesetze nicht verständlich wären.

In der ersten Phase der britischen Herrschaft bewirkten Veränderungen in der Steuereinzahlung Verschiebungen der Rechte am Boden. Die Grundsteuer blieb weiterhin die Haupteinnahmequelle des Staates. Aber die britische Verwaltung nahm insofern eine Änderung vor, als sie die Steuer nun generell über Steuerpächter (revenue farmers) einzog, d. h. über eine Schicht von Mittelspersonen, die wie man sich erinnert, schon unter der islamischen Verwaltung zu entstehen begann. Die East India Company "veranlagte" die Dörfer oft dergestalt, daß das höchste unter mehreren Angeboten von "revenue farmers" angenommen wurde. ³⁾ Jene waren regelmäßig nicht Eigentümer des Grundbesitzes in ihrem Bezirk. Sie trieben die Steuern von den Bauern ein, die auf dem Lande saßen. ⁴⁾

- 1) insofern kann der Darstellung von Majumdar R. C. und Datta K. K. in Majumdar, History, Bd. IX, S. 842 nicht gefolgt werden.
- 2) Tinker, Foundations, S. 55. Von den Dorfpanchayats sind, wohlgemerkt, die Kasten- und Familienpanchayats zu unterscheiden. Jene werden hier nicht berührt.
- 3) vergl. Fagan Sir P. in Cambridge History, Band VI, S. 80
- 4) Die Landbesitzer hatten, häufig gemeinschaftlich, in vielen regionalen Varianten, eigene Rechte am bebauten Boden, vergl. Mertin, a. a. O., S. 41

Im Laufe der Zeit gelang es den Mittelsmännern, besonders den Zamindars in Bengal, Bihar und Teilen von Madras, praktisch die vererbliche Stellung von Grundeigentümern zu erringen. ¹⁾

Die Landbesitzer sanken zu Pächtern herab. In diesem Prozeß spielte wiederum das Verhalten der Steuerverwaltung eine Rolle. Um die Einziehung der Grundsteuer zu erleichtern, gaben sie den Zamindars sehr summarische Zwangsverfahren einschließlich Haft und Landbeschlagnahme für die Betreibung von rückständigen Steuern in die Hand. Die "Pächter" waren weitgehend schutzlos. Sofern sie bei Auseinandersetzungen überhaupt den langwierigen Weg an die Gerichte anzutreten wagten, konnten sie mangels schriftlicher Dokumente ihre Rechtspositionen regelmäßig nicht erfolgreich verteidigen. Die Regierung unternahm in der ersten Zeit nichts zu ihrer Unterstützung. ²⁾

1820 wurde in der Provinz Madras das Ryotwari-System eingerichtet. Unter ihm beanspruchte der Staat das Eigentum am Boden. Den Bauern kamen veräußerliche und vererbliche Besitzrechte zu, und die einzelnen Landbesitzer waren - anders als im Zamindari-System - unmittelbar der Regierung, nicht einem Steuerpächter, steuerpflichtig. ³⁾ Für die Wirtschaft auf dem Lande waren die Unterschiede zwischen den verschiedenen Systemen der Besteuerung weniger bedeutend, als man erwarten könnte. Die Ryotwaris strebten in aller Regel danach, ihr Land an rechtlich ungesicherte Unterpächter zu verpachten, um selbst, ähnlich wie die Zamindars, ein arbeitsloses Einkommen zu beziehen. ⁴⁾ Die Lage der Pächter verschlimmerte sich, je mehr die Bevölkerung zunahm, der Landbesitz knapp wurde und der Pachtzins stieg. Für die vom Land vertriebenen Pächter fanden sich immer genügend Nachfolger.

Im Laufe des 19. Jahrh. glichen Reformgesetze die Stellung der Pächter unter den verschiedenen Systemen immer mehr an. Beispielsweise erhielten Pachtbauern, die eine bestimmte Zeit (z.B. 12 Jahre lang) ihr Land in Besitz hatten,

-
- 1) z.B. wurde im permanent settlement von Bengalen 1793 das Zamindari-System festgelegt; s. Mertin a. a. O., S. 41. Es überwog auch in den United Provinces, dem jetzigen Staat Uttar Pradesh. (Für beide Namen wird die Abkürzung U. P. verwendet.)
 - 2) vergl. die ausführlichen Darlegungen von Lovett, Sir H. V., in Cambridge History, Bd. VI, S. 30
 - 3) ein drittes, das Mahalwari-System, fand teilweise in Agra und Oudh und später im Punjab Anwendung. Unter ihm war die Dorfgemeinde die Steuerpflichtige. Vergl. die Übersicht bei Tripathi A. in Majumdar, History Bd. IX S. 1132 und Mertin, a. a. O., S. 42.
 - 4) vergl. Mertin, a. a. O., S. 42

eine gesicherte Position als Erbpächter. Diese sog. occupancy tenants suchten sich ihrerseits neue Unterpächter (tenants at will) und wurden zu Rentenbeziehern. Maßnahmen zum Schutze der Unterpächter führten dazu, daß jene wiederum das Land an Unter-Unterpächter vergaben. So entstanden häufig Pyramiden von Pächtern und Unterpächtern, die auf den Bauern lasteten, die das Land tatsächlich bebauten. ¹⁾

Es ist daher verständlich, daß die traditionellen Formen dörflicher Selbstverwaltung, da nichts unternommen wurde, um sie zu schützen und mit neuem Leben zu erfüllen, von der verhängnisvollen wirtschaftlichen Entwicklung aufs Schwerste beeinträchtigt werden mußten. ²⁾

Unter den geschilderten Umständen wäre es aber auch nicht richtig, die Schuld am Verfall der Dorfpanchayats pauschal einer "erbarmungslosen Steuereintreibung der Engländer" zuzuschreiben. ³⁾ Die Sache ist komplizierter. Bemerkenswert lautet ein modernes indisches Urteil, der Niedergang sei eine Folge des Zusammenbruchs der Mogulreiche und außerdem eine Folge der neueingeführten Ideen von Vertragsfreiheit, Utilitarismus und laissez faire gewesen. ⁴⁾

Die Untersuchung der Gründe des Verfalls der Dorfpanchayats soll hier nicht weitergetrieben werden. Es bleibt die Tatsache zu erinnern, daß die alte dörfliche Selbstverwaltung im Laufe des 19. Jahrhunderts praktisch aufhörte zu wirken.

1) vergl. Mertin, a. a. O., S. 42

2) Lindsay J. H. in Cambridge History, Bd. VI, S. 511 ist daher nicht zuzustimmen, wenn er urteilt, die Dorfverwaltung sei ungestört geblieben. Hin- gegen konstatiert auch Tinker, Foundations, S. 32 den schädigenden Ein- fluß des "landlord rule".

3) wie Gandhi es tat, vergl. Villages, S. 53 (Young India 28. 5. 1931). Die Formulierungen des Linksozialisten H. D. Malaviya, a. a. O., S. 169 in Ausführungen über das Elend auf dem Lande, "die Brutalität der Engländer habe Hitlers Dachau und Belsen, Attilas und Dschingis Khans Raubzüge zu Bedeutungslosigkeit verblassen lassen", bedürfen keines Kommentars.

4) so Tripathi, a. a. O., S. 1132.

Der DCR Bericht a. a. O., Bd. III, S. 237 nennt als konkrete Ursachen des "Verschwindens der dörflichen Autonomie" die Errichtung von Gerichten im ganzen Land, die Steuer- und Polizeiorganisation, die Verbesserung der Verkehrsverbindungen, das Wachsen des Individualismus und die Zu- nahme des individuellen Ryotwari-Systems. Es wurde aber oben aufgezeigt, wie z. B. gerade auch das Zamindari-System der Dorfverwaltung schadete.

Festzuhalten sind auch die Probleme der ländlichen Wirtschaft, die nicht nur im 19. Jahrhundert bestanden, sondern z. T. bis in die Gegenwart hineinreichen: Der Absentismus der Landeigentümer, d. h. die Neigung der Inhaber von Bodenrechten, das Land nicht selbst zu bestellen, der Landmangel, der hohe Bevölkerungsdruck, hohe Pachtsätze, Armut und unsichere Stellung der tenants-at-will, und daher oft Raubbau am Boden und Unzulänglichkeiten des Gerichts- und Prozeßwesens.

IV. Der Aufbau der Administration

Die Aktivität der Britischen Verwaltung war bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts wesentlich darauf gerichtet, "von oben her" den Stahlrahmen zu errichten, der das Imperium in Indien dann fast ein Jahrhundert lang zusammenhielt. Haupt der Kolonialverwaltung war seit 1858 der Secretary of State for India an der Spitze des India Office, der dem Parlament verantwortlich war. Er kontrollierte British India (etwa $\frac{3}{5}$ des Subkontinents) direkt und die Fürstenstaaten, deren Zahl vor der Unabhängigkeit 562 betrug, mittelbar. In British India war der Generalgouverneur (Vizekönig) dem India Office verantwortlich. Die einzelnen Provinzen besaßen jedoch nicht nur eigene "Provinzregierungen", sondern auch eine weitgehende Selbständigkeit in der Auslegung der Richtlinien, die der Generalgouverneur gab. Die Provinzen waren in divisions unterteilt, jene in districts und die districts in die Untergliederung der tahsils oder talukas.

Die britische Verwaltung, nach den Erfordernissen einer effektiven Steuerverwaltung aufgebaut, ¹⁾ übernahm also weitgehend die bekannte Gliederung der Mogulreiche. Hauptverwaltungseinheit war wie zu jener Zeit der Distrikt. Er ist es bis auf den heutigen Tag geblieben.

Die Distriktsverwaltung fand 1859 ihre charakteristische Form, als die Ämter des Magistrate (mit sowohl polizeilichen als auch gewissen richterlichen Funktionen) und des Collectors (des Leiters der Finanzverwaltung) in der Person des District Officer (D. O.) vereinigt wurden. (Die Bezeichnungen Collector und Magistrate wurden weiter verwendet). Er war das "Faktotum" der Verwaltung. - Die Distrikte hatten sehr unterschiedlichen Umfang. Ihr Gebiet betrug durchschnittlich 4430 Quadratmeilen mit einer Bevölkerung von 931 000. ²⁾ Der Collector war derjenige Verwaltungsbeamte, der das Land am besten kannte. Seine regelmä-

1) s. Fagan, Sir P., a. a. O., S. 80

2) im Jahr 1909, vergl. Majumdar R. C. und Datta K. K. in Majumdar, History, Bd. IX, S. 324

ßigen Informationsreisen führten ihn auch in die Dörfer. Er war für die meisten Inder die Verkörperung des "British Raj."

Die meisten Collectorposten (und die Ränge darüber) wurden von den Beamten des berühmten Indian Civil Service (ICS) besetzt. ¹⁾ Die höheren Positionen unterhalb des District Officer kamen den Angehörigen des Provincial Civil Service zu, der sich aus den einzelnen Provinzen rekrutierte. Der rangniedrigste Bedienstete der Finanzverwaltung schließlich war der schon bekannte patwari (village accountant).

Die geschilderte Gliederung läßt sich, wie man später sehen wird, noch in der heutigen Verwaltung des unabhängigen Indien wiedererkennen.

1) Ursprünglich setzte er sich nur aus Engländern zusammen. 1915 gab es schon einen indischen Anteil von 5%. Er stieg bis 1939 auf 45%, nämlich 625 Personen, vergl. Tinker, India, S. 159. Der IAS (Indian Administrative Service) knüpfte nach der Unabhängigkeit an die Tradition des ICS an.

3. KAPITEL DIE VERWALTUNG AUF DEM LANDE BIS ZUR JAHRHUNDERTWENDE

I. Die ländliche Verwaltung in Britisch Indien bis etwa 1880

Die britische Administration übernahm, wie schon dargelegt, die von den Mogulen ausgeprägte Gliederung in Distrikte und baute sie aus. Förderung, Wiederherstellung oder Aufbau dörflicher Selbstverwaltung gehörten vorerst nicht zu ihren Zielen.

Zwar wurden zu Beginn des 19. Jahrhunderts in den Provinzen ("Presidencies") Bombay und Madras Dorfpanchayats gesetzlich als Instanzen für die Entscheidung von Bagatellsachen (als "petty courts") anerkannt. In den United Provinces waren noch 1850 bis 1860 Schiedsgerichte, Panchayats genannt, mit der Regelung von Streitigkeiten um Landbesitz befaßt. ¹⁾ Aber das waren nur Ausnahmefälle ohne Dauer und Konsequenz. In der Mitte des 19. Jahrhunderts waren Panchayats als Einheiten unterer Gerichtsbarkeit oder lokaler Verwaltung praktisch ausgestorben. Nur wenige wirkten in einigen Gebieten Hindustans, der Rajput und Maratha Staaten, Assams und Südindiens weiter. ²⁾

Das Land wurde staatlich, von der Distriktsebene aus, verwaltet. Die Untergliederung in Tahsils oder Talukas hatte nur eine sehr untergeordnete Bedeutung. (Die Städte erhielten eigene Verwaltungskörper, deren Mitglieder in aller Regel nicht gewählt, sondern ernannt wurden.) Seit dem Ende der sechziger Jahre erließen alle Provinzregierungen Gesetze, um einheitliche "Local Funds Committees" auf Distrikt- ~ z. T. auch auf Taluka-Ebene zu errichten. ³⁾ Man hoffte mit diesen Maßnahmen die Steuerwilligkeit zu heben und die Verwaltung zu verbilligen. ⁴⁾ Die Committees enthielten ein Element ernannter Laien. Sie hatten nur sehr bescheidene beratende Funktionen. ⁵⁾

In Bengal wurde 1870 versucht, über "Panchayats", die für "Unions" von 10 bis 12 Quadratmeilen zuständig waren, Gelder für eine örtliche Polizei zu erheben

1) s. Purwar, a. a. O., S. 29

2) vergl. Tinker, Foundations, S. 33, 34, 55

3) Die ersteren wurden kurz District Boards, die letzteren Local Boards genannt.

4) vergl. Sharma, M. P., Evolution of the Rural Local Self-Government and Administration in the Uttar Pradesh, S. 10 und Bhaskaran in Zink a. a. O., S. 19

5) s. Tinker, Foundations S. 3 und Sharma, Evolution S. 32

chaukidar cess). Sie kamen ebensowenig über eine formale Existenz hinaus wie behördlich angeregte "Village Sanitary Associations" in Madras. ¹⁾

Damals gab es in Indien also praktisch keine ländliche Selbstverwaltung. Dieser Zustand war, das sollte man nicht übersehen, nach den Zeitumständen nichts weniger als erstaunlich. War doch in England und Wales zu Beginn des 19. Jahrhunderts die kommunale Selbstverwaltung erst sehr gering entwickelt gewesen, wenn man von den wenigen sich selbst verwaltenden privilegierten Städten (den chartered towns) absieht. Erst im Laufe des Jahrhunderts wurde unter dem Einfluß J. Benthams und anderer liberaler Doktrinäre und unter dem Druck der industriellen Revolution die moderne lokale Selbstverwaltung geformt. ²⁾

II. Die Reformversuche Lord Ripons

Auch in der Verwaltung Britisch Indiens wurden in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts bahnbrechende Änderungen angekündigt. Lord Ripon, der unter Gladstone Kabinettsposten bekleidet hatte, versuchte als Vizekönig, den liberalen Ideen von lokaler Selbstverwaltung in Indien Geltung zu verschaffen. Die weitreichenden Pläne Lord Ripons fanden insbesondere in seiner Resolution vom 18. Mai 1882 Ausdruck, der "Magna Charta der indischen lokalen Selbstverwaltung." ³⁾

Die Resolution ist eng an die Lehre John Stuart Mills gelehnt. ⁴⁾ Als höchster Wert der Lokalverwaltung wird die politische Erziehung der Bürger herausgestellt, die von größerer Bedeutung sei als die Effektivität der Verwaltung (Paragraph 5) ⁵⁾.

Lord Ripon forderte, auch auf dem Lande Vertretungskörper (rural boards) zu errichten, die den städtischen (municipal boards) gleichen sollten. Die Tahsils bzw. Talukas sollten zu den Hauptverwaltungseinheiten werden, der District Board

-
- 1) Tinker, Foundations, S. 39, 40; vergl. auch Raman Rao, Structure and Working of Village Panchayats, S. 104 zu ihrem beschränkten Aufgabenbereich.
 - 2) vergl. z. B. Webb S. u. B., English Local Government, S. 352 ff. und Hart, Sir W. O., Hart's Introduction to the Law of Local Government and Administration, S. 17 ff. 1888 legte der erste Local Government Act den Grund für die moderne Selbstverwaltung auf dem Lande.
 - 3) so Sharma, Evolution a. a. O., S. 37
 - 4) s. J. St. Mill, Chapter XV of Local Representative Bodies, S. 278-290
 - 5) Paragraph 5 der Resolution, vergl. dazu J. St. Mill, a. a. O., S. 279

nur beaufsichtigen und koordinieren.⁽¹⁾

Alle Boards sollten zu zwei Dritteln aus Laien bestehen, diese, wenn möglich, gewählt werden. Es wurde angeregt, in fortschrittlichen Städten sofort mit den Wahlen zu beginnen, aber auf dem Lande mit ihnen erst allmählich Erfahrungen zu sammeln.²⁾ Die Kontrolle sollte nicht "von innen", sondern "von außen" geübt werden. Daher sollten, wenn irgend möglich, Laien Vorsitzende der Boards werden und nicht, wie bisher, die Collectors.³⁾

Lord Ripon wollte eine reformierte Verwaltung nicht nur auf die größeren Einheiten wie die Tahsils und die Distrikte stützen, sondern auch "vollen Gebrauch davon machen, was von dem alten Dorfsystem übriggeblieben" sei.⁴⁾ Auf jenem alten Fundament, das Indien eigentümlich sei, sollte die Verwaltung aufbauen.⁵⁾ Wie das alte System der Dorfverwaltung aber wiederbelebt und ausgedehnt werden sollte, blieb offen. Die Reformen sollten zunächst bei der Untergliederung der Distrikte, den Tahsils bzw. Talukas einsetzen.

Die bedeutendsten indischen Führer vor dem ersten Weltkrieg, wie S. N. Banerjea, Pheroze Shah Mehta und G.K. Gokhale stimmten Lord Ripons Gedanken zu.⁶⁾ Sie sahen in der lokalen Selbstverwaltung eine sichere Brücke, die in späterer Zukunft zu nationaler Selbstbestimmung führen werde. Ihre Meinung bestimmte auch die Haltung des 1885 gegründeten Indian National Congress. Der Kongreß war also damals noch bereit, die Pläne der britischen Administration zum Aufbau lokaler Selbstverwaltung zu unterstützen. Auch auf indischer Seite galt das Interesse zunächst der Verwaltung der Städte und der Distrikte.

Den Reformplänen Lord Ripons standen jedoch große Hindernisse entgegen. Zu ihnen gehörten die Finanzschwierigkeiten, in welche die Regierung in Indien damals geraten war. Insbesondere verursachte die Annexion des Oberen Burma im Jahre 1886 große Kosten. Erst ganz am Ende des 19. Jahrhunderts konnte die Regierung das finanzielle Gleichgewicht wiederherstellen.⁷⁾ Die Fonds für lokale

1) Paragraph 10 der Resolution

2) Paragraph 12, 13, 14

3) Paragraph 17, 18

4) zitiert nach einem in L. Wolfs Biographie wiedergegebenen Brief Lord Ripons, Wolf, L., *Life of the first Marquess of Ripon*, S. 100

5) vgl. Anm. 3. Lord Ripon wollte also um der Besonderheit der indischen Verhältnisse willen von der Lehre J. St. Mills abweichen, nach der ein Dorf keinen Anspruch auf besondere Vertretung hatte, vergl. J. St. Mill a. a. O., S. 284

6) vergl. z.B. G.K. Gokhale, *Speeches*, S. 173

7) vergl. Tinker, *Foundations*, S. 59

Verwaltung waren daher äußerst klein und wurden hauptsächlich vom Straßenbau verschlungen. Eine rigorose zentrale Aufsicht über die verfügbaren Mittel lähmte die Initiative der unteren Behörden.¹⁾ Auf die Dauer war das finanzielle Handicap aber nicht unüberwindlich. In den ersten Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts wuchsen die Mittel wesentlich an, die für lokale Belange zur Verfügung standen. Verhängnisvoll für die geplante Reform wurde das Verhalten der Provinzregierungen und der Distriktsverwaltungen. Die Zentralregierung setzte zwar die Richtlinien der Politik fest. Aber die Provinzen hatten einen sehr weiten Spielraum in der Auslegung und Ausführung je nach den örtlichen Gegebenheiten. Ihre Regierungen hielten Lord Ripons Pläne für vorschnelle und gefährliche Experimente. Sie waren von der Richtigkeit des "Paternalism", d. h. einer aufgeklärten autoritären Verwaltung überzeugt und bezweifelten grundsätzlich, daß es möglich und nötig sei, die indische Bevölkerung an der Verwaltung zu beteiligen.

Entgegen der Resolution von 1882 versuchten die Provinzregierungen kaum ernsthaft, die Tahsil-Einheiten zu stärken und zur Grundlage eines zweistufigen Systems von Selbstverwaltungseinheiten zu machen.²⁾ Das Gewicht verblieb ausschließlich bei den Distrikten. Nur in den Central Provinces und in Madras erhielten die Tahsils (bzw. Talukas) feste Einkünfte zugewiesen.³⁾ Nirgends wurden erfolgversprechende Versuche unternommen, die Mitglieder der Boards von der Bevölkerung wählen zu lassen.⁴⁾

Den Vorsitz im District Board führte (außer in den Central Provinces) wie bislang der District Officer. Die Boards waren nun zwar formell für Erziehung, öffent-

- 1) so berichtet Tinker, Foundations, S. 60 z. B., daß in den meisten Provinzen die Budgets der Distrikte Teile des Budgets der Provinz waren und im Laufe des Haushaltjahres nicht geändert werden durften.
- 2) Die Gesetze der Provinzen ergingen zwischen 1883 und 1885; vergl. z. B. den N.W.P. and Oudh Local Boards Act XIV of 1883.
- 3) S. Tinker, Foundations, S. 53. 1906 wurden die Tahsils in den United Provinces sogar formell aufgelöst. In anderen Provinzen blieben sie, dienten aber nicht als Verwaltungseinheiten, sondern nur der Inspektion. Nur in Madras waren sie auf einem höheren Stand, S. Tinker, Foundations, S. 78.
- 4) Wie wenig der Unterschied zwischen Ernennung und Wahl besagte, zeigt folgendes Beispiel drastisch: Als nach 1906 in den United Provinces 3/4 der Mitglieder des District Boards gewählt wurden, bestimmte der Tahsildar die 59 bis 60 Personen, die in jedem Tahsil wahlberechtigt waren. Bei Wahlen, die 1909 im großen Gorakpur Distrikt stattfanden, waren von 3 Millionen Einwohnern nur 400 wahlberechtigt, 62 wählten. S. Tinker, Foundations, S. 77.

liche Arbeiten und öffentliche Gesundheit zuständig. Aber praktisch hatte in ihnen nur der District Officer etwas zu sagen, wenn sie wenige Male im Jahr zusammen trafen. Die Laien erwiesen sich als weitgehend uninteressiert. ¹⁾ Der Mangel an Einfluß war nicht geeignet, Anteilnahme zu erwecken. Von einer Wiederbelebung dörflicher Institutionen konnte praktisch keine Rede sein. In einigen Provinzen wurden zwar Gesetze erlassen, um "Unionen" mehrerer Dörfer für hauptsächlich sanitäre Zwecke zu ermöglichen, die unter "Panchayats" stehen und z. T. das Recht haben sollten, eine Haussteuer zu erheben. Sie blieben fast ohne Wirkung. In der Provinz Madras, die den "größten Erfolg" erzielte, und die damals circa 50.000 Dörfer zählte, wurden 130 Unionen errichtet. Ihre Zahl stieg auch später nie über 400. ²⁾

So wirkten sich die Pläne Lord Ripons in der Landverwaltung nur geringfügig aus. ³⁾ Seine Nachfolger unternahmen praktisch nichts, um sie zu fördern.

Das Bild wäre aber unvollständig, wenn man nicht auch festhielte, daß es auf indischer Seite damals nur relativ wenige fortgeschrittene Politiker waren, die die liberalen Selbstverwaltungspläne Lord Ripons unterstützten. Das Volk war noch längst nicht aus seiner politischen Apathie und Indifferenz erwacht. Manche einflußreichen Inder, besonders auf dem Land, hatten für die Idee von Wahlen nichts übrig. ⁴⁾

III. Die Verhältnisse in den Fürstenstaaten

Der ländlichen Verwaltung in den "princely States", die immerhin 2/5 Indiens einnahmen, ist bisher sehr viel weniger Aufmerksamkeit gewidmet worden, als der Verwaltung Britisch Indiens. ⁵⁾ Nichts spricht aber dafür, daß sich bis Ende

1) vergl. Sharma, Evolution, S. 47

2) Tinker, Foundations, S. 56

3) Tinker, Foundations, S. 70, spricht von einer "demokratischen Fassade vor einer autokratischen Struktur". Die Entwicklung der Stadtverwaltung kann hier nicht behandelt werden. Als ein Anhaltspunkt mag dienen, daß es bis nach dem 1. Weltkrieg dauerte, bis die meisten Vorsitzenden der Stadtvertretungen Laien waren. Vergl. Tinker, Foundations, S. 119

4) Sie argumentierten z. T., daß die Unterdrückung von Minderheiten zu befürchten sei. Vergl. Sharma, Evolution, S. 43; siehe auch Tinker, Foundations, S. 53

5) z. B. behandelt auch Tinker in seinem Buch "The Foundations of Local Self-Government in India, Pakistan and Burma" ausschließlich das Gebiet Britisch Indiens z. Zt. der britischen Herrschaft, nach einem kurzen Rückblick in die islamische Periode.

des 19. Jahrhunderts in den Fürstenstaaten Bestrebungen geregt hätten, lokale Selbstverwaltung zu fördern.¹⁾ In jenen Staaten beginnt selbst die moderne städtische Selbstverwaltung erst im zwanzigsten Jahrhundert. Die ersten Gesetze über ländliche Selbstverwaltung wurden in der Mitte der zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts erlassen. Die einzige Ausnahme, soweit feststellbar, bildeten die Fürstenstaaten Baroda und Mysore.

Sie gehörten zu den fortgeschrittensten Staaten Indiens und waren in der Förderung des Schulwesens und anderen sozialen Maßnahmen den britischen Provinzen überlegen.²⁾ Die Reformen Barodas sind ein erstaunlicher Vorgriff auf die Entwicklung der ländlichen Selbstverwaltung in den zwanziger Jahren, ja z.T. sogar der jüngsten Reformen im unabhängigen Indien. Schon 1902 wurden sog. Gramya Panchayat Rules (eine Dorfpanchayatverordnung) erlassen.³⁾ Sie sahen für jedes Dorf mit mehr als 1000 Einwohnern eine (Verwaltungs-) Panchayat von 5 bis 7 Mitgliedern vor, die zur Hälfte ernannt, zur anderen Hälfte gewählt wurden. Das Wahlrecht war auf eine gehobene Gruppe von Steuerzahlern beschränkt. "President" war der traditionelle "Patel" (village headman). Als weitere ex-officio Mitglieder galten der "Village accountant" und der Schulmeister. Zu den Aufgaben der Dorfpanchayat gehörte es, die Dorfstraßen, Brunnen, Zisternen und die öffentlichen Viehställe in Ordnung zu halten und die Dorfschule zu beaufsichtigen.⁴⁾

1904 folgte ein Local Self-Government Act. Er ordnete die Errichtung von Taluka Boards an. Ihre Mitglieder waren ebenfalls zur Hälfte zu wählen, zur anderen Hälfte zu ernennen. Auch der Präsident wurde ernannt. Die Taluka Boards wählten die Hälfte der Mitglieder eines übergeordneten District Boards. Der Rest wurde von der Regierung nominiert. Der "District Officer" saß dem District Board als "Chairman" vor.⁵⁾

- 1) vergl. Singh, Raghuvir in Majumdar, History Bd. IX S. 980, 981
- 2) vergl. z.B. Alsdorf, L., Vorderindien, S. 114. Baroda, das 1901 ca. 2 Mill. Einwohner zählte, gehört jetzt zum Land Gujarat. Mysore bildet heute noch einen eigenen Staat in der Indischen Union.
- 3) s. Desai G. H. und Clarke A. B., Gazetteer of the Baroda State, Bd. II. Dieses geographische Nachschlagewerk enthält Inhaltsangaben der erlassenen Gesetze, die im folgenden benutzt werden.
- 4) a. a. O., S. 226. Für das Jahr 1917-18 wird eine Zahl von 2319 "Village Boards" angegeben. Ein neuer Village Panchayat Act von 1920 erweiterte den Kreis der Stimmberechtigten, erhöhte die Zahl der zu wählenden Panches auf 2/3 und wies den Panchayats einige Rechtssprechungsaufgaben in Bagatellfällen zu. S. a. a. O., S. 227, 228.
- 5) a. a. O., S. 229.

Die Gramya Panchayat Rules von 1902, zusammen mit dem Local Government Act von 1904 sahen also einen dreistufigen Verwaltungsaufbau vor, der aus Vertretungskörpern bestand, die zum Teil gewählt wurden: Dorfpanchayat, Taluka Board, District Board. Auffallend ist die Verbindung zwischen den beiden Boards, die durch indirekte Wahl bewirkt wurde, in dem der Taluka Board die Hälfte der Mitglieder des District Board wählte.

Die Gliederung ist besonders deswegen von größtem Interesse, weil erst in den jüngsten Reformen nach 1957 ein dreistufiger Aufbau zustandekam, und weil, wie man später sehen wird, in ihm die indirekte Wahl übergeordneter Vertretungskörper ebenfalls eine wichtige Rolle spielt.

Es könnte sich daher lohnen, den Motiven der Baroda-Gesetze nachzugehen und die Praxis zu untersuchen, die sich unter ihnen entwickelte. Auch könnte zu einer Prüfung reizen, ob sich ein Einfluß jener Gesetze auf die neuesten All-India Reformen feststellen läßt, und wie er im einzelnen wirkte. Der Gedanke, daß hier eine Verbindung bestehen könnte, ist nicht von der Hand zu weisen, wenn man beachtet, daß V. T. Krishnamachari, der stellvertretende Vorsitzende der Planungskommission der Indischen Union, vor der Unabhängigkeit Indiens Dewan in Baroda war. Er nahm, wie man später sehen wird, an den neuesten Reformen der Landverwaltung besonderes Interesse.

Aber eine solche Untersuchung ist hier nicht möglich. In der zugänglichen Literatur ist keine Erörterung der Baroda-Gesetze festzustellen. ¹⁾ So muß es hier bei einem Hinweis verbleiben.

Im Fürstenstaat Mysore lassen sich zur selben Zeit wie in Baroda Anfänge einer ländlichen Selbstverwaltung nachweisen. Malaviya ²⁾ berichtet von einem Mysore Local Boards Act, 1902, der Panchayat Unions und Taluk Boards vorgesehen habe, die aber mehr oder weniger "Agenten der District Boards" gewesen seien. Ein 1918 erlassener Mysore Local Boards and Village Act habe die Union Panchayats durch Village Panchayats ersetzt und die Position der gewählten Vertreter verstärkt.

Auch in Mysore bestanden also zumindest Ansätze zu einem dreistufigen Aufbau einer ländlichen Selbstverwaltung. Doch fehlt es auch hier an näheren Angaben.

1) Die Gramya Panchayat Rules sind nur im zitierten Gazetteer erwähnt. Purwar, a. a. O., S. 55 vermerkt passim "den Baroda Village Panchayat Act", der "1904 in Kraft getreten" sei. Singh, Raghuvir in Majumdar, History, Bd. IX, S. 981 berichtet beiläufig, nur der Maharaja von Baroda habe versucht, die alte dörfliche Selbstverwaltung zu erhalten.

2) a. a. O., S. 573

4. KAPITEL

VOM BERICHT DER DEZENTRALISIERUNGSKOMMISSION BIS ZUR DYARCHIE

I. Die Landverwaltung bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges

Die Politik Lord Ripons wurde erst im Zusammenhang mit den Morley-Minto Reformen wieder aufgegriffen. Eine "Royal Commission upon Decentralisation", eingesetzt, um zu prüfen, wie die Administration vereinfacht, verbessert, wirtschaftlicher gemacht und dem indischen Volk näher gebracht werden könne, faßte auch Reformen in der ländlichen Verwaltung ins Auge. Ihr Bericht wurde 1909 veröffentlicht.¹⁾

Die Kommission stellte fest, die Administration könne nur mit dem Volke verwachsen, wenn sie "auf dem Dorfe aufbaue."²⁾ Sie riet, in der Regel in jedem Dorf Dorfpanchayats einzurichten und zu entwickeln und machte hierzu konkrete Vorschläge. Die Panchayats sollten aus 5 formlos gewählten Mitgliedern bestehen, mit dem "Village Headman" als Vorsitzenden. Sie sollten für die Errichtung von sanitären Anlagen, kleineren Gebäuden und von Dorfschulen zuständig sein. Unter ihre Kompetenz sollte außerdem die Entscheidung von Bagatellsachen zivil- und strafrechtlicher Art fallen.³⁾ Die Kommission empfahl, ihnen nicht die Macht zu geben, Steuern zu erheben, da sie sonst von vornherein unpopulär sein würden, und regte an, sie unter die Aufsicht des District Officers zu stellen.⁴⁾

Die Kommission lehnte "Dorfunionen" als unorganisch ab und betonte, daß es notwendig sei, "Subdistrict Boards" allgemein einzurichten und zur Hauptverwaltungseinheit zu machen. Sie sollten für Volksschulen, Gesundheitswesen und Straßenbau zuständig sein und mit hinreichenden Mitteln versehen werden. Die

-
- 1) vergl. besonders DCR, a. a. O., Bd. III, Kap. XVIII; Village Organisations and Kap. XIX; Rural Boards. Auch die Ansichten englischer und indischer Fachleute, die man gehört hatte, wurden veröffentlicht, vergl. DCR, a. a. O., Bd. VII.
 - 2) DCR, a. a. O., Bd. III, S. 239
 - 3) Hiermit wurden die besonderen Traditionen und Verhältnisse Indiens berücksichtigt. Die angelsächsischen Selbstverwaltungsrechte kennen keine Zuständigkeit von Kommunalvertretungen für Rechtsprechungsaufgaben. Vergl. z. B. Harris, G. M., Comparative Local Government a. a. O., S. 105
 - 4) s. DCR a. a. O., Bd. III, S. 306 (General Summary and Conclusions)

Mehrzahl der Mitglieder der Subdistrict Boards und der District Boards sollten gewählt werden. Den Vorsitz solle jedoch der Tahsildar bzw. der Collector führen. ¹⁾ Bezüglich der District Boards konstatierte der Bericht, sie seien gegenwärtig praktisch nichts weiter als Departements der Regierungsverwaltung. Er regte an, den Einflußbereich der Mitglieder zu erweitern. ²⁾

Die Regierung billigte zwar die vorgetragenen Forderungen, die die Kommission "vorsichtig und allmählich" zu verwirklichen empfahl. Aber sie zögerte weiterhin, die neuen Wege zu beschreiten.

Der Kongreß (d. h. der Vorläufer der heutigen Kongreßpartei, nicht zu verwechseln mit dem damaligen Legislative Council) erwähnte 1909 in einer Stellungnahme zum Bericht der Dezentralisierungskommission erstmals auch Dorfpanchayats. Dies geschah aber nur beiläufig. Hauptsächlich interessierten ihn die Stadt- und die Distriktsverwaltung. ³⁾

1911 wurde in den Exekutivrat des Vizekönigs erstmals ein Mitglied für "Education and Local Selfgovernment" aufgenommen. Die Finanzzuweisungen der Provinzen an die Distrikte wurden, hauptsächlich zum Wohle des Schulbaus, wesentlich erhöht. ⁴⁾ Im Hinblick auf die Förderung lokaler Selbstverwaltung blieb das Vorgehen der Provinzen aber, wie bisher, mehr als vorsichtig. Eine besondere Nachfrage im Census von 1911 ergab, daß Panchayats weithin, z. B. in der Provinz Bombay und in den United Provinces, fast nur als Organe der Kasten bekannt waren, kaum aber als Einrichtungen dörflicher Selbstverwaltung. Papierene Versuche, in den Dörfern der United Provinces zur Bildung von Panchayats als "Sanitary Boards" anzuregen, blieben ohne Erfolg. ⁵⁾

Dann brach der erste Weltkrieg aus. Auch die politische Lage in Indien veränderte sich wesentlich. Die Zeit des "Paternalism", der patriarchalischen Administration war vorbei. Als eine Resolution der Regierung 1915 noch einmal die Empfehlungen der Dezentralisierungskommission unterstrich, war schon längst die Zeit abgelaufen, in der "vorsichtig und allmählich" eine stabile, auf das Dorf als unterste Einheit gegründete Landverwaltung vielleicht hätte aufgebaut werden können.

1) DCR a. a. O., Bd. III, S. 306, 308. Dies war ein Rückschritt gegenüber Lord Ripons Plan

2) DCR a. a. O., Bd. III, S. 269

3) vergl. Malaviya, a. a. O., S. 215, 216

4) s. Tinker, Foundations, S. 104

5) eine bemerkenswerte Ausnahme bildet die Meerut Division, wo unter den Jats und Gujars 60 erfolgreiche Panchayats gebildet wurden; s. Tinker, Foundations, S. 95.

II. Der Übergang der Kompetenz für die Kommunalverwaltung auf indische Ministerien

Am 20. August 1917 proklamierte die britische Regierung einen grundsätzlichen Wandel ihrer Indienpolitik. Sie erklärte die "fortschreitende Verwirklichung verantwortlicher Regierung in Indien" (progressive realisation of responsible government in India) zu ihrem Ziel, wobei sie davon ausging, daß Indien stets "ein integraler Bestandteil des Britischen Imperiums" bleiben werde. Es wurde bald klar, daß die Lokalverwaltung völlig in indische Hände übergehen und in den Provinzen wie auch an der Spitze gewählte Volksvertretungen Einfluß erhalten sollten.¹⁾

Die oberste Kontrolle und die entscheidenden Machtstellungen aber sollten der britischen Regierung vorbehalten bleiben.

Kennzeichnend für den grundlegenden Wandel des politischen Klimas in Indien war die Schärfe, mit der die britischen Pläne angegriffen wurden. Teile des Kongresses forderten leidenschaftlich die nationale Selbstbestimmung.²⁾ Mit Gewährung lokaler Selbstverwaltung war sie nicht mehr zufriedenzustellen. Politische Erziehung durch verantwortliche Tätigkeit in der Kommunalverwaltung, die noch G. K. Gokhale erstrebt hatte, wurde mit bitterem Spott verworfen. Erziehung zu politischer Reife unter britischer Kontrolle erschien unnötig und unerträglich.³⁾

Das Angebot lokaler Selbstverwaltung wurde unter diesen Umständen nur als ein Versuch aufgefaßt, die Forderung nach nationaler Selbstbestimmung wohlfeil abzutun. Auf jene Zeit geht die Empfindlichkeit zurück, mit der nicht wenige Indianer auch wohlwollenden inländischen oder gar ausländischen Kritiken an heutigen Selbstverwaltungseinrichtungen begegnen. Solche Kritik muß oft erst latentes Mißtrauen überwinden, sie sei nur ein neuer Ausdruck des verhaßten alten Arguments, Indien sei noch nicht reif zur Selbstregierung.⁴⁾

1) vergl. z.B. Palmer, a. a. O., S. 48 ff.

2) Gandhi selbst hielt sich zunächst zurück. Es dauerte noch bis zur Jahresversammlung des Kongresses von 1929 in Lahore, bis er die Entschließung mit dem Wortlaut anregte: "This Congress ... declares that the word Swaraj in ... the Congress constitution shall mean Complete Independence."

3) vergl. Palmer, a. a. O., S. 53

4) vergl. z.B. Retzlaff, R., Village Government in India, A Case Study, S. 2.

Die Einrichtung der Dyarchie, nach dem Montagu-Chelmsford Report durch den Government of India Act von 1919 begründet, kann an dieser Stelle nicht beschrieben werden. ¹⁾

Hier ist nur zu vermerken, daß die von den Indern gewählten Legislativen der "Provinzen" für die Gebiete der Kommunalverwaltung (und der Erziehung) zuständig wurden. Hingegen gehörte die Finanzverwaltung, auch der Provinzen, zu den Kompetenzen, die dem britischen Generalgouverneur "reserviert" blieben. Ende 1920 bzw. Anfang 1921 übernahmen die vom Vertrauen der gewählten Legislativen abhängigen Provinzminister für "Local Self-government" ihre Ressorts.

III. Die Village Panchayat Acts von 1919 und 1920

Bevor man die Landverwaltung unter den neuen, von Indern gebildeten Ministerien betrachtet, lohnt es, noch den letzten beiden Jahren vor der Dyarchie Aufmerksamkeit zuzuwenden. Seit 1918 hatten die Provinzregierungen auf starken Druck der Zentralregierung begonnen, die Forderungen der Dezentralisierungskommission endlich in die Tat umzusetzen. In fünf Provinzen ergingen noch zur Zeit der britischen Kompetenz für die Kommunalverwaltung Gesetze zur Errichtung von Dorfpanchayats. ²⁾ - Im folgenden sollen die Hauptmerkmale der Gesetze geschildert werden. ³⁾

Die 1920 in den United Provinces und den Central Provinces erlassenen Gesetze sahen Panchayats für jedes Dorf vor. Sie sollten für den Unterhalt von Brunnen und Zisternen, sanitäre Verbesserungen und für die Dorfstraßen sorgen. ⁴⁾ Hauptsächlich aber sollten sie als Gerichte für Bagatellsachen im Zivilrecht wie auch im Strafrecht wirken. Zivilsachen mit einem Streitwert bis zu 25 Rupien (Rs) gehörten in ihre ausschließliche Zuständigkeit, und in Strafsachen konnten sie Bußen

-
- 1) Kurze Einführungen sind z. B. in Palmer, a. a. O., S. 49 ff. und in Spear, P., The Oxford History of India, S. 779 ff., zu finden.
 - 2) An ihrem Zustandekommen hatten auch die "Legislative-Councils" der Provinzen Anteil, die durch die Morley-Minto Reformen erweitert worden waren, und in denen die Inder an Einfluß gewonnen hatten.
 - 3) vergl. hierzu Drummond, J. G. Panchayats in India, S. 14 ff. und z. B. U. P. Village Panchayats Act VI of 1920
 - 4) Die Panchayats erhielten keine Allzuständigkeit. Im Anklang an das im englischen Kommunalrecht geltende Spezialitätsprinzip wurden ihnen nur bestimmte Kompetenzen zugeordnet. Diese waren jedoch im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Panchayats sehr weit,

bis zu 10 Rs verhängen. ¹⁾

Die einzelnen Panches, fünf bis sieben an der Zahl, wie auch der Vorsitzende, der sir-panch, wurden in U. P. ²⁾ nicht gewählt, sondern vom District Officer ernannt. Die Panchayats waren insofern isoliert, als sie weder untereinander verbunden waren, noch, außer einer gewissen Aufsicht des District Officers, ³⁾ eine Verbindung zum Distrikt bestand. Eine "Zwischenstufe" zwischen ihnen und dem Distrikt war nicht vorhanden.

Der schon 1919 in Kraft getretene Village Self-Government Act in Bengal stellte nicht auf Dorfeinheiten ab. ⁴⁾ Er sah "Unionen" für ein relativ großes Gebiet, etwa 10 Quadratmeilen, mit einer Bevölkerung von 8000 Personen vor. Zu den Aufgaben der Unionen gehörte der Unterhalt einer Dorfpolizei, von Schulen, der Nebenstraßen, von Viehställen und die Sorge für elementare sanitäre und medizinische Bedürfnisse. Aus gewählten Vertretern der Unionen konnten Gerichte für Bagatellsachen gebildet werden.

Zwei Drittel der Vertreter der Unionen wurden von den örtlichen Steuerzahlern gewählt, ⁵⁾ das andere Drittel ernannt. Der Board bestand aus 6 bis 9 Mitgliedern. Er wählte seinen Vorsitzenden. Die Boards hatten in allen Angelegenheiten mit "Circle Officers" zusammenzuarbeiten, die für jeweils 30 bis 35 Unionen zuständig waren. Die Unionen in Bengal begannen sich kräftig zu entwickeln.

Der 1920 erlassene Village Panchayats Act von Bombay galt für große Dörfer und kleine Städte. Die Aufgaben der Panchayats waren etwas weiter gespannt als die der Unionen in Bengal und umfaßten auch den Bau und die Unterhaltung von kleineren Bewässerungsanlagen und Brücken. Richterliche Kompetenzen hatten die Panchayats nur für Verstöße gegen ihre eigenen Bye-laws.

Alle männlichen Einwohner über 21 Jahre waren wahlberechtigt. Allerdings hatten der "Village Headman" und große Landbesitzer ein Anrecht auf einen Sitz

-
- 1) 1 Rs beträgt nach heutigem Umrechnungskurs etwa 0,85 DM. Der Betrag von 25 Rs war aber in den zwanziger Jahren in Indien auf dem Lande eine hohe Summe, wenn man bedenkt, daß z. B. ein Dorflehrer in U. P. 1927 etwas weniger als 19 Rs monatlich erhielt, vergl. Tinker, Foundations, S. 272 Anm. 1.
 - 2) U. P. ist die sowohl für die United Provinces wie für den nach der Unabhängigkeit aus ihnen hervorgegangenen Staat Uttar Pradesh gebräuchliche Abkürzung.
 - 3) Nur in UP; in C. P. kam dem District Board die Aufsicht zu.
 - 4) im Stromland Bengalen schließen sich die Ansiedlungen selten zu Dörfern zusammen; vergl. z. B. Alsdorf, a. a. O., S. 216, 217
 - 5) d. h. von denen, die einen bestimmten Mindestbetrag an Steuern zahlten; es waren ca. 1/10 der Bevölkerung.

in der Panchayat, die aus 7 bis 11 Mitgliedern bestand. Die Ratsmitglieder wählten ihren Vorsitzenden. - Die Panchayats standen unter der Aufsicht der District Boards. Die Macht des District Officers war darauf beschränkt, notfalls eine Panchayat oder auch einzelne ihrer Mitglieder (Panches) wegen Mißbrauchs der Befugnisse ihres Amtes zu entheben.

In Madras wurden 1920 ein Village Panchayats Act sowie ein Local Boards Act erlassen. Der erstere sah Panchayats für kleinere Dörfer vor, der letztere die Errichtung von "Union Panchayats" für kleine Städte und die umliegenden Dörfer. 1) Die Panchayats bestanden aus 7 bis 15 Mitgliedern. Sie hatten hauptsächlich Verwaltungsfunktionen. Die Panches wurden gewählt. In die Aufsicht der Panchayats teilten sich der Collector und der District Board.

IV. Der Stand der Landverwaltung am Anfang der Dyarchie

Als in den Provinzen indische Minister die Verantwortung für die Kommunalverwaltung übernahmen, waren also erst geringe Ansätze zu einer Selbstverwaltung auf dem Lande vorhanden. Der Collector, das Haupt der staatlichen Distriktsverwaltung, nahm immer noch die beherrschende Position ein. Die auf Distriktsebene eingerichteten "Kommunalvertretungen", die District Boards, in denen der District Officer den Vorsitz führte, besaßen kein Gewicht.

Die Dezentralisierungskommission hatte sie treffend kleine "departments of government administration" genannt. Sie waren zu nichts nütze, als den Entscheidungen des Collectors zuzustimmen und nicht einmal geeignet, den Laienmitgliedern Verwaltungserfahrung zu vermitteln. Um zu Selbstverwaltungseinrichtungen werden zu können, mußte ihre Form erweitert und mit Leben erfüllt werden.

Die Dorfverwaltung lag noch weiter zurück. Nur in den genannten fünf Provinzen - wenn man von den Fürstenstaaten Baroda und Mysore absieht - waren 1919 / 1920 erstmals Gesetze zur Schaffung von Dorfpanchayats ergangen. Diese Maßnahmen konnten nur den Rang von Experimenten haben, da die zu Beginn der britischen Herrschaft stellenweise noch lebendige Tradition 1919 längst erstorben war. - Da die Aufgaben der Tahsils (in anderen Provinzen: der Taluks) sehr beschränkt waren, gab es zwischen den projektierten Dorfpanchayats und den Distrikten keine vermittelnde Verwaltungseinheit.

1) Ähnlich wie bei den Unions der achtziger Jahre, vgl. oben, S. 23 f.

5. KAPITEL

DER BEGINN MODERNER LÄNDLICHER SELBSTVERWALTUNG, EIN ÜBERBLICK ÜBER DIE ENTWICKLUNG BIS ZUR UNABHÄNGIGKEIT INDIENS

I. Die Rückwirkungen des Unabhängigkeitskampfes auf die Kommunalverwaltung

Erinnert man sich des lebendigen Interesses der ersten Kongreßführer für lokale Selbstverwaltung, so könnte man denken, mit der Dyarchie habe ein entschlossener, allgemeiner, intensiver Aufbau und Ausbau aller Formen des 'local self-government' begonnen. Tatsächlich wurde nur ein relativ bescheidener Fortschritt erzielt. Im folgenden Kapitel soll aufgezeigt werden, warum die Ergebnisse der 20er und 30er Jahre hinter den Erwartungen zurückblieben und wie die Entwicklung in den Grundzügen verlief.

Nach dem ersten Weltkrieg richtete sich die Energie der bedeutendsten indischen Politiker darauf, unmittelbar nationale, statt nur lokale Selbstbestimmung zu gewinnen. Die Mehrheit im Kongreß beschloß 1920, die Dyarchie zu boykottieren und zielte 1920/21 mit der ersten der bekannten "Non-co-operation" Kampagnen auf den Zusammenbruch der Verwaltung Britisch Indiens. Ihr Boykott erstreckte sich auch auf die Provinzwahlen. Immerhin konnten in den Provinzen unter Beteiligung der "Gemäßigten" Regierungen gebildet werden. Es gelang ihnen in der ersten, bis 1923 bzw. 1924 dauernden Wahlperiode, u. a. auch auf dem Gebiet der lokalen Selbstverwaltung, gewisse Erfolge zu erzielen.

Überall wurden die "District Board Acts" novelliert. ¹⁾ Die Mitglieder der Boards wurden gewählt, der Kreis der Wahlberechtigten wesentlich erweitert. ²⁾ Nicht mehr der District Officer, sondern ein Laie erhielt den Vorsitz in der Bezirksvertretung. Der Board war nicht länger ein Appendix der staatlichen Verwaltung, sondern konnte über eigene Kompetenzen und Mittel selbständig verfügen.

Die District Boards Gesetze wurden davon beeinträchtigt, daß sie in zu kurzer Zeit von unstabilen Mehrheiten verabschiedet wurden. So wurden z. B. in U. P. nur die Frage, ob den Moslems eine getrennte Repräsentation zustehe, sowie eine vor-

1) vergl. z. B. U. P. District Boards Act X of 1922

2) Die Wählerschaft auf dem Lande betrug nunmehr durchschnittlich 6,5% der erwachsenen Bevölkerung. Der Kreis der Stimmberechtigten wurde später erweitert und betrug 1939 etwa 16% der erwachsenen Bevölkerung; vergl. Sharma, Evolution, S. 66.

geschlagene Erhöhung der Grundsteuer eingehend debattiert, diese aber mit größter Schärfe. ¹⁾

Demgegenüber wurde die gründliche Erwägung der Verfassung der District Boards vernachlässigt. ²⁾

1923 änderten die Radikalen innerhalb des Kongresses ihre Taktik. Sie beteiligten sich fortan an den Provinzwahlen, um die Verwaltung von innen her, von den Provinzvertretungen aus, lahmzulegen. ³⁾ Ihr Einfluß beschränkte sich zunächst auf die Central Provinces und Bengal, nahm jedoch ständig zu. 1930-31 und noch einmal 1933 gelang es den Swarajisten, ganz Indien in "civil disobedience" Kampagnen zu verwickeln.

In der ganzen Zeit gab es auf dem Gebiet der ländlichen Selbstverwaltung keine neuen Impulse. Vielmehr blieb die Entwicklung in den Bahnen, welche durch die Gesetze von 1919-1922 vorgezeichnet waren. Die Dorfpanchayat Gesetzgebung breitete sich aus. Im Punjab war schon 1921 ein Panchayat Act eingeführt worden. Bihar und Orissa erließen "Village Administration Acts". Assam folgte 1926. Von den Gesetzen der Fürstenstaaten sind der Travancore Village Panchayat Act von 1925 und die Gesetze von Mysore (1926) und Indore (1928) erwähnenswert. ⁴⁾

Die Parteiungen in den District Boards (und in den Dorfpanchayats) blieben in der Regel von den Bestrebungen um nationale Unabhängigkeit unberührt. ⁵⁾ Die Lokalpolitik war von - häufig äußerst heftigem - Widerstreit religiöser, sprachlicher, regionaler, wirtschaftlicher Kasten- und Gruppeninteressen bestimmt. Bemerkenswert war eine zunehmende Gegnerschaft zwischen Hindus und Moslems. Alle diese kommunalen, regionalen oder auch überregionalen Gegensätze spiel-

1) Die Moslems setzten schließlich ihre Forderung durch, und die Gruppe der Landbesitzer verstand es, eine Anhebung der Steuern zu verhindern; vgl. Tinker, Foundations, S. 132, 133.

2) vergl. Tinker, a. a. O.

3) Eine der angewandten Kampfmethoden bestand z. B. darin, grundsätzlich gegen die Bewilligung von Haushaltsmitteln zu stimmen.

4) Eine nähere Untersuchung muß aus Mangel an verfügbarem Material, der schon von Drummond, a. a. O., S. 38 beklagt wird, hier unterbleiben. In einzelnen Ländern war die Einrichtung von Dorfpanchayats bereits fortgeschritten. So bestanden nach Drummond, a. a. O., in Mysore mehr als 11.000 Panchayats, die allerdings meist nur eine sehr bescheidene Aktivität entwickelten.

5) s. Tinker, Foundations, S. 150.

ten selbst in den Legislativen der Provinzen eine große Rolle. ¹⁾ Die Provinzregierungen konnten deshalb regelmäßig nur auf unsicheren Mehrheiten fußen, da der Kongreß sie nicht unterstützte. Unter den gegebenen Umständen kamen sie, gerade in der lokalen Verwaltung, oft nicht weit über eine Politik des *laissez faire* hinaus. ²⁾ Dies war in dem frühen Stadium ländlicher Selbstverwaltung, wo kräftige Initiativen, Korrekturen, sorgfältige Kontrollen und gezielte Hilfe notwendig gewesen wären, besonders bedauerlich.

Der Government of India Act 1935 zeitigte wegen der Uneinigkeit der Fürstenstaaten zwar nicht die beabsichtigten verfassungsrechtlichen Wirkungen für ganz Indien. Aber er brachte die Politik der Provinzen in kräftige Bewegung. Der Kongreß nahm fortan nicht nur an den Wahlen teil, sondern beschloß angesichts triumphaler Erfolge, die er in acht der elf Provinzen erzielen konnte, auch Regierungen zu bilden.

Nach einigem Zögern nahmen die Kongreßministerien im Juli 1937 die Arbeit auf. Zum erstenmal konnten sich Provinzregierungen auf solide Mehrheiten stützen und mit Aussicht auf Erfolg Politik auf weite Sicht planen. Sie sammelten wertvolle Erfahrungen und faßten Reformen der ländlichen Wirtschaft und der Kommunalverwaltung ins Auge. Ihre damaligen Arbeiten bildeten die Grundlage für die Gesetze der ersten Jahre nach Eintritt in die Unabhängigkeit.

Die verheißungsvolle Periode der Aufbauarbeit des Kongresses endete unerwartet mit dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges. Der Kongreß kehrte zur Politik der "Non-co-operation" zurück. Die Kongreßregierungen lösten sich auf. Erst nach dem Ende des Krieges konnten sie die Arbeit wieder aufnehmen. Nach alledem ist es verständlich, warum die Sache der lokalen Selbstverwaltung in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen von "oben", von den Provinzregierungen, nicht im entferntesten so gefördert werden konnte, wie es nötig gewesen wäre. Die Unabhängigkeit war das überragende Ziel politischer Aktivität. Der Ausbau der ländlichen Selbstverwaltung wurde ihm untergeordnet. Es wurden darüberhinaus Nachteile in Kauf genommen, die die Verwaltung und Selbstverwaltung des unabhängigen

-
- 1) Das Vorhandensein solcher Spannungen und die Neigung, sie zu wecken, zu fördern oder auszubeuten, wird in der indischen Politik geläufig "communalism" genannt. Man kann den Begriff nicht bloß mit "Widerstreit kommunaler Interessen" übersetzen. Das größte Problem des "communalism", der Gegensatz zwischen Hindus und Moslems, war explosiv und überregional. Auch andere, begrenztere Spannungen führten nicht selten zu gewaltsamen Auseinandersetzungen. - "Communalism" prägt auch das Leben des unabhängigen Indiens stark; vergl. z. B. Palmer, a. a. O., S. 201
- 2) vergl. Tinker, Foundations, S. 142.

gen Indiens belasten mußten. Unter der Propaganda zu "zivilem Ungehorsam", die z. T. auch zum Steuerstreik aufrief, sank z. B. die "Steuermoral". Auch wurde die Disziplin in den Behörden gelockert.¹⁾ Man muß annehmen, daß diese Eingriffe über das Ende der britischen Herrschaft hinaus nachwirkten.

II. Die Praxis der District Boards

Die Kompetenzen der District Boards bezogen sich hauptsächlich auf das Schulwesen, medizinische Dienste und die Gesundheitsfürsorge, sowie auf den Bau und die Unterhaltung bestimmter Straßen und Wege. Die Zuständigkeitsverteilung erfolgte wie bei den Panchayats nach dem Spezialitätsprinzip.²⁾ Sie konnten gewisse (kleinere) örtliche Steuern erheben und stellten ihr eigenes Budget auf. Demgegenüber verblieb die Zuständigkeit für die Einziehung der wichtigen Grundsteuer beim Collector. Er war in seiner Eigenschaft als District Magistrate auch weiter allein für die Aufrechterhaltung von Gesetz und Ordnung verantwortlich. Damit blieb er die tragende Säule der staatlichen Verwaltung auf dem Lande.³⁾

Der Distriktsvertretung oblag nicht nur die maßgebenden "politischen" Entscheidungen, sondern auch die praktische Führung der täglichen Verwaltung. Die ihr zugeordnete Exekutive besaß nur ein verhältnismäßig geringes Eigengewicht. Es gab keinen einflußreichen Spitzenbeamten.⁴⁾ Damit fehlte es an einer festen Verankerung unparteiischen, fachmännischen Rates in der Distriktsverwaltung.

1) vergl. Tinker, Foundations, S. 147

2) vergl. Seite 33 Anm. 4. Es gilt auch noch in den heutigen Selbstverwaltungsgesetzen Indiens. Der praktische Unterschied zum Grundsatz der Allzuständigkeit ist weniger groß, als man denken könnte, da die Selbstverwaltungskörperschaften im Vergleich zu ihrer Leistungsfähigkeit stets überreichlich mit Kompetenzen ausgestattet wurden.

3) vergl. Khera, S. S., District Administration in India, S. 6. Allerdings begannen einige Landesbehörden, für neue Aufgaben eigene Dienststellen im Distrikt zu errichten, ohne sie dem Collector zu unterstellen, vergl. Mertin, a. a. O., S. 83.

4) Das betont auch Tinker, Foundations, S. 179. Hierin lag ein bedeutsamer Unterschied zum System des local self-government in England. Dort kommt dem "clerk to the council" faktisch ein wesentlicher Einfluß auf die Verwaltungsgeschäfte und große Autorität zu. (Wenn er auch, im Gegensatz etwa zum Gemeindedirektor nach nordrhein-westfälischem Recht, nicht den Rang eines Verfassungsorgans besitzt, sondern "nur" ein "Stadtsyndikus" ist.)

Andererseits konnte die Aufsicht der Provinzregierungen, schon aus politischen Gründen, regelmäßig nur wenig wirksam werden, wie bereits oben dargestellt wurde.¹⁾ So war die Distriktverwaltung bis in Details einzelner Maßnahmen (wie z. B. bei Stellenbesetzungen im Schulwesen) sehr stark von der Lokalpolitik bestimmt.

Die District Boards waren darauf bedacht, die Fülle ihrer Aufgaben jeweils im Plenum zu bewältigen. Von den gesetzlich gegebenen Möglichkeiten, Fachausschüsse zu bilden und ihnen die Führung der laufenden Verwaltung anzuvertrauen, machten sie nur unbedeutenden Gebrauch.²⁾

Da das Plenum des Boards praktisch nicht alle Einzelarbeiten bewältigen konnte, wurde sein Vorsitzender, der Chairman, zur Schlüsselfigur der Verwaltung. Die aktive Führung der Geschäfte lag in seinen Händen. Doch fehlte es an verfassungsmäßigen Stützen, die ihm die Erfüllung seiner schwierigen Aufgabe hätten erleichtern können.

Seine Stellung war nicht etwa für eine bestimmte Wahlperiode geschützt, sondern von den häufig wechselnden Mehrheitsverhältnissen im District Board abhängig. Auch seine persönliche Lebensversorgung war ungesichert; denn für seine umfangreiche Arbeit erhielt er in der Regel kein ausreichendes Entgelt und war daher meist gezwungen, neben seinem Amt noch einen Beruf auszuüben.

Nach alledem hat man den Eindruck, daß die Provinzgesetzgeber, als sie zu Beginn der Dyarchie dem Collector den Vorsitz im District Board nahmen und an seine Stelle einen Volksvertreter setzten, den Collector dennoch weiter als Vorbild vor Augen hatten. Nur der Collector konnte einen derart zugeschnittenen Vorsitzendenposten kraft seiner außerordentlichen Autorität und Verwaltungserfahrung und seiner sicheren Stellung in der staatlichen Verwaltung ausfüllen. Nach seiner Entfernung aus dem District Board hätte die Position des Chairman umgebildet werden müssen.³⁾

1) vergl. auch Sharma, Evolution, S. 123

2) so Sharma, Evolution, S. 102, 103 und Tinker, Foundations, S. 179. - Darin lag ein fundamentaler Gegensatz zur Selbstverwaltung in England, die wesentlich eine Verwaltung durch Komitees ist, und wo sich die Gesamtvertretung auf die Oberaufsicht und die politischen Entscheidungen beschränkt.

3) vergl. z. B. Laski, H. J., The Committee System in Local Government, S. 82
so Tinker, Foundations S. 180 und auch Sharma, Evolution S. 102

Unter den gegebenen Umständen ist verständlich, daß nur Vorsitzende mit außergewöhnlichen fachlichen und charakterlichen Qualitäten der Verwaltung der District Boards Wirksamkeit und Stetigkeit verleihen konnten. Wo sie fehlten, mußte es zu einem störenden Übermaß an inneren Reibungen im District Board kommen. ¹⁾

Um die wichtige Schulverwaltung aus der lokalen Politik möglichst herauszuhalten, experimentierten einige Provinzen gegen Ende der 20er Jahre mit sog. "School Boards", denen die Zuständigkeit für das Schulwesen im Distrikt zugewiesen wurde. Die School Boards in Madras, Bengal, U. P. und Bombay wurden auch der finanziellen Kontrolle der District Boards weitgehend entzogen. Diese Maßnahme führte zu ständigen Reibungen zwischen beiden Vertretungen. Daher beseitigten die meisten Kongreßregierungen 1937 die School Boards wieder. ²⁾

Trotz der geschilderten Organisationsschwierigkeiten waren die Distriktsverwaltungen im Schulwesen generell am erfolgreichsten. Sie sahen seine Förderung als ihre Hauptaufgabe an und gaben die Mittel, die ihnen zur Verfügung standen, in erster Linie für den Bau und die Unterhaltung von Schulen aus. Gesundheitsvorsorge und medizinische Dienste wurden auf dem Lande erst zögernd eingerichtet. Der Straßenbau blieb aus Mangel an Kapital äußerst unzureichend. ³⁾

Die Haushaltsmittel, die der lokalen Selbstverwaltung zur Verfügung standen, variierten stark von Provinz zu Provinz, angefangen bei dem relativen Reichtum der Provinz Bombay bis zu den geringen Fonds in Bengal. Allgemein läßt sich jedoch sagen, daß sie sich in den 20er Jahren im Vergleich zu der vorangegangenen Zeit wesentlich erhöhten und es am Ende des Jahrzehnts zu einer gewissen Prosperität kam. 1930 erfolgte ein scharfer Abfall, der zu größten Einschränkungen und Anspannungen nötigte. Erst in den späten 30er Jahren begann sich die Finanzlage langsam zu bessern. Auch in wirtschaftlicher Hinsicht war den Selbstverwaltungsorganen also keine ruhige Entwicklung gegönnt. Zu den finanziellen Engpässen kamen auch Schwierigkeiten der unerfahrenen Boards, ihre Mittel sachgemäß zu verwalten. ⁴⁾

Versuche, eine Selbstverwaltung von Untergliederungen des Distrikts zu fördern, wurden nirgends unternommen. Gleich 1922 lösten die United Provinces sogar die (inzwischen wieder formell eingerichteten) Tahsil Boards auf. Selbst in

1) vergl. Tinker, Foundations, S. 182 und auch Sharma, Evolution, S. 89

2) s. Tinker, Foundations, S. 184, 186; s. auch Sharma, Evolution, S. 196

3) s. Tinker, Foundations, S. 190, 191

4) vergl. Tinker, Foundations, S. 177; Sharma, Evolution, S. 166

Madras, wo die Distrikte größer waren, wurden 1930 die Subdistrict Boards aufgehoben.

III. Die Dorfpanchayats bis zum 2. Weltkrieg

Die in der Gesetzgebung der frühen 20er Jahre vorgesehenen Panchayats entwickelten sich sehr unterschiedlich, so daß ein generelles Urteil schwer zu fällen ist. Auch innerhalb der einzelnen Provinzen bewirkten die örtlichen Verhältnisse oft sehr verschiedene Resultate. ¹⁾

Die Panchayats in U. P., den Central Provinces (C. P.) und im Punjab beschränkten sich hauptsächlich auf ihre Funktionen als Bagatellgerichte. Es blieb bei der Ernennung der Panches und des Sir-panch durch den District Officer in U. P. ²⁾ Dort entschied auch weiterhin der District Officer, ob und wo Panchayats eingerichtet wurden. Je nach den verschiedenen Auffassungen und Interessen der Collectors differierte die Zahl der Panchayats von Distrikt zu Distrikt. Meist gab man den Typ der Ein-Dorf-Panchayat auf, und es wurden etwa 5 Dörfer unter einem Dorfrat zusammengefaßt. ³⁾

1935 waren in U. P. für fast ein Viertel der Bevölkerung Panchayats eingerichtet. Im Punjab und C. P. lag die Zahl niedriger, bei 1/10 bis 1/15. ⁴⁾

Die richterliche Tätigkeit der Panchayats wurde in U. P. im großen und ganzen als ein Erfolg betrachtet. ⁵⁾ Die Einkünfte der Panchayats waren minimal, da sie keine eigenen Steuern erheben konnten und nur selten geringe staatliche Zuschüsse erhielten. ⁶⁾

Am weitesten dehnte sich die ländliche Selbstverwaltung in Bengal aus. 1939 waren in mehr als 3/4 der Landgebiete "Union Boards" errichtet. Sie unterhielten

- 1) vergl. Drummond, a. a. O., S. 28 ff.
- 2) In allen anderen Provinzen wurde die Mehrzahl der Panches gewählt und zwar formlos, außer in Bombay, wo Wahlurnen benutzt wurden; vergl. Tinker, Foundations, S. 197
- 3) Purwar, a. a. O., S. 61, 66 ff.
- 4) Tinker, Foundations, S. 199
- 5) Drummond, a. a. O., S. 31; ebenso Tinker, Foundations, S. 206, Purwar, a. a. O., S. 74, 75 und 79 stimmt vorsichtig zu, stellt aber auch heraus, daß viele Panchayats nicht als unparteiisch angesehen wurden. - Sie berichtet z. B. für das Jahr 1925-26 von über 124000 erledigten Fällen.
- 6) Purwar, a. a. O., S. 84; Drummond, a. a. O., S. 53 bezeichnete daher das Einkommen der Panchayats als die dornigste aller Fragen.

Schulen und sorgten für Ortsstraßen, Bewässerungsanlagen und für sanitäre Verbesserungen. Das gute Ergebnis wird darauf zurückgeführt, daß die Boards über ein relativ hohes Einkommen aus einer alteingeführten örtlichen Steuer (der chaukidar cess) ¹⁾ verfügen konnten. ²⁾ Die von den Union Boards gebildeten Gerichte entfalteten eine ausgedehnte Tätigkeit. ³⁾

In Madras breiteten sich die Panchayats ebenfalls relativ weit aus, wenn die Erfolge in Bengal auch nicht erreicht werden konnten. Die "Union Panchayats", später "Major Panchayats" genannt, verfügten über gewisse eigene Steuerquellen. ⁴⁾

In der Provinz Bombay gab es nur geringe Fortschritte. Die Entwicklung war hier besonders uneinheitlich. Auch standen keine sicheren Einnahmen wie in Bengalen und Madras zur Verfügung. Die übrigen Provinzen blieben hinter den genannten weit zurück. ⁵⁾ Über die Fürstenstaaten sind genauere Angaben nicht festzustellen. Es ist anzunehmen, daß die fortgeschrittensten unter ihnen die Ergebnisse der erfolgreicherer Provinzen mindestens erreichten. ⁶⁾

Während die District Boards eine echte Selbstverwaltung aufnahmen, lag also die hauptsächliche Bedeutung der Dorfpanchayats in ihrer Funktion als Bagatellgerichte. Die richterliche Tätigkeit der Dorfräte, besonders in Bengal, Madras und den United Provinces, war ein begrenzter Erfolg. ⁷⁾ Verwaltungsfunktionen erfüllten die Panchayats nur in einem sehr geringen Maße. Ihre "Verwaltungstätigkeit" erschöpfte sich meist, außer in Bengal und Madras, "in der Unterhaltung der Dorfstraßen, der Sorge für ein paar Öllampen und der Beschäftigung einiger Straßenfeger". ⁸⁾ Nur hier und dort erwachte ein Gefühl der Eigenverantwortlichkeit, Gemeingeist und der Wille, für das Gemeinwohl zusammenzuarbeiten. ⁹⁾

1) vergl. oben, S. 23 f.

2) Drummond, a. a. O., S. 29; Tinker, Foundations, S. 199

3) Tinker, Foundations, gibt an, daß 1929 etwa 120.000 Fälle verhandelt worden seien, 1937 sogar ca. 174.000.

4) s. Drummond, a. a. O., S. 36

5) Drummond, a. a. O., S. 36

6) vergl. Drummond, a. a. O., S. 38, der Baroda und Tranvancore als besonders weit entwickelt bezeichnet, ohne jedoch nähere Angaben machen zu können.

7) Man kann daher nicht wie Malaviya, a. a. O., S. 225 die ganze damalige Panchayatgesetzgebung mit der Bemerkung abtun, dabei sei nichts Greifbares herausgekommen.

8) Tinker, Foundations, S. 207, s. auch Malaviya, a. a. O., S. 225

9) Tinker, Foundations, S. 206

Von Ausnahmen abgesehen, fehlten die geistigen Voraussetzungen einer Selbstverwaltung im ländlichen Indien damals fast überall. Das dörfliche Leben war durch Unbeweglichkeit gekennzeichnet. Es wurde von einer "unheiligen Allianz" größerer Landbesitzer, kleiner Provinzbeamter, die sich nicht selten von den wirtschaftlich Stärkeren korrumpieren ließen, und den Händlern und Geldverleihern bestimmt. ¹⁾

Die höheren Verwaltungsinstanzen erschienen den Dorfbewohnern als ein "Dom absoluter Herrschaft." ²⁾

Verantwortungsbewußtsein und Fähigkeit, für einen gemeinsamen Zweck zu arbeiten, waren schon lange verlorengegangen. ³⁾ Sie konnten nach Lage der Dinge nur nach dem erfolgreichen Kampf um die nationale Unabhängigkeit wieder belebt werden. Die Gesetze zur Zeit der Dyarchie konnten daher nur Vorformen ländlicher Selbstverwaltung schaffen.

1) S. K. Dey, Panchayat-i-Raj, S. 48; Tinker, Foundations, S. 55

2) Tinker, India, S. 9

3) Nehru, a. a. O., S. 536

6. KAPITEL

DIE BEMÜHUNGEN UM "RURAL RECONSTRUCTION" UND GANDHIS "PANCHAYAT RAJ"

Das Bild der ländlichen Verwaltung vor der Unabhängigkeit Indiens wäre nicht vollständig, wenn man nicht auch einige Bestrebungen einbezöge, die zwar den Aufbau der Kommunalverwaltung zwischen den beiden Weltkriegen noch nicht beeinflussten, aber mehr oder weniger dazu beitrugen, ihre heutige Form auszubilden und mit Inhalt zu erfüllen.

I. "Rural Reconstruction", "Village Extension" und ähnliche Unternehmungen

In den 20er und 30er Jahren rührten sich in verschiedenen indischen Provinzen und Ländern Bestrebungen, die der Landbevölkerung wirtschaftliche Hilfe geben wollten. Alle sind sie auf die Initiative einzelner zurückzuführen.

Rabindranath Tagore eröffnete 1922 in Santiniketan ein "Institute of Rural Reconstruction". ¹⁾ Der Missionar Spencer Hatch, um ein weiteres Beispiel zu nennen, erschloß mit Hilfe des YMCA etwa zur gleichen Zeit in Martandam (Travancore, im heutigen Staat Kerala) Möglichkeiten des landwirtschaftlichen Nebenerwerbes. ²⁾ Im Fürstenstaat Baroda leistete V. T. Krishnamachari, der spätere stellvertretende Vorsitzende der Planungskommission, mit einem "Village Extension Programme" Pionierarbeit. ³⁾ Viele Elemente der modernen "Dorfentwicklung" waren in ihm schon zu finden. ⁴⁾

Die englischen District Officers F. C. Brayne und M. L. Darling versuchten, jeder auf seine Weise, Verbesserungen in der Landkultivierung und Viehhaltung, Zusammenlegung zersplitterten Landbesitzes, Bau von Wirtschaftswegen und Brunnen durchzusetzen und Malaria und andere Krankheiten zu bekämpfen. ⁵⁾

Nicht, als ob die Distriktsverwaltungen sich vorher gar nicht um die Förderung der Landwirtschaft gekümmert hätten; die Sorge um sie gehörte auch schon zur

1) Es besteht heute noch und betreut 80 Dörfer; vergl. Mertin, a. a. O., S. 69

2) Mertin, a. a. O., S. 70

3) Er war vom Maharaja von Baroda zum Dewan ernannt worden, nachdem er zuvor in der Provinzverwaltung von Madras Karriere gemacht hatte.

4) s. Dey, Panchayat-i-Raj, S. 65

5) s. Tinker, Foundations, S. 208

alten "patriarchalischen" Verwaltung. Insofern ist die "Entwicklungsarbeit" auf dem Lande sehr alt. ¹⁾ Neu aber war die Bemühung, nicht von oben her anzuordnen, sondern in der Landbevölkerung ein eigenes, allgemeines Streben nach "Fortschritt" zu erwecken und zu lehren, wie er durch gemeinschaftliche Anstrengung erreicht werden könne.

Die verschiedenen Reformbewegungen versuchten, die Unterstützung der Dorfpanchayats zu gewinnen, wo es solche gab, und das Genossenschaftswesen auszubauen. ²⁾ In den 30er Jahren gewannen sie an Boden. Im Vergleich zu den riesigen Aufgaben, vor denen die indische Landwirtschaft heute noch steht, waren die damals erzielten Fortschritte zwar nur sehr gering. Aber die erarbeiteten Erfahrungen gingen nicht verloren. Sie förderten die Reformen, die nach dem 2. Weltkrieg vom unabhängigen Indien ins Werk gesetzt wurden. Jene Reformen der ländlichen Wirtschaft hinwiederum beeinflussten, wie man später sehen wird, den Aufbau der gegenwärtigen Selbstverwaltung auf dem Lande.

II. Gandhis Lehre von der "Herrschaft des Dorfrats"

Gandhis Pläne zur Reform der Dörfer haben mit den oben geschilderten gemeinsam, daß er ebenfalls eine Verbesserung der dörflichen Wirtschaft für wichtig und den Willen zur Selbsthilfe für unerläßlich hielt und im Volk zu wecken suchte. ³⁾ Aber sie nehmen eine Sonderstellung ein, weil sie Teil eines umfassenden Systems waren, das eine Vielzahl politischer, sozialer, religiöser Probleme beantworten wollte.

Gandhi befaßte sich sehr handfest mit vielen Einzelfragen des Landlebens. Er propagierte mit Leidenschaft Verbesserungen im Hausbau, Hygienevorschriften, Düngung der Felder, den Bau von Brunnen, von genossenschaftlichen Molkereien usw. und regte durch eigenes Beispiel zu Handspinnen und Weben an, um Armut und Müßiggang zu bekämpfen. Auf die Errichtung von Schulen, die auch prak-

-
- 1) vergl. Khera, a. a. O., S. 35 und M. P. Pai, The Emerging Role of the Collector in The Indian Journal of Public Administration, S. 481.
 - 2) Die ersten Genossenschaftsgesetze wurden schon 1904 erlassen. Das indische Genossenschaftswesen geht letztlich auf das Vorbild der ländlichen Kreditkassen F. W. Raiffeisens zurück, vergl. Mertin, a. a. O., S. 59.
 - 3) vergl. Gandhi, Villages, S. 61, aus Harijan vom 9. 1. 1937.

tische Fertigkeiten lehren sollten, legte er besonderen Wert. ¹⁾ Im Dorf Sevagram erprobte er seine Pläne. ²⁾ Er inspirierte außerdem junge Menschen, in die Dörfer zu gehen, dort unter den "Harijans" (den Unberührbaren) zu leben, ein Handwerk auszuüben und Hygiene zu praktizieren. ³⁾ Seine Zeitschrift Harijan wurde geradezu ein praktischer Führer für verbesserte Dorfwirtschaft.

Dennoch ging es Gandhi um nichts weniger als um eine "Hebung des Lebensstandards." ⁴⁾ Er erstrebte den Aufbau einer klassenlosen Gesellschaft, in der nicht Ausbeutung oder Gewalt, sondern "mutige Gewaltlosigkeit" herrschen sollte. ⁵⁾ Der Staat sollte "auf Wahrheit und Gewaltlosigkeit" basieren. ⁶⁾

Um dieses Ziel zu erreichen, mußte nach Gandhis Ansicht das größte Gewicht auf das Dorf gelegt werden. Die Städte waren in seinen Augen Schöpfungen der Fremdherrschaften. ⁷⁾ Damit Indien gesunden könne, mußte nach seiner Überzeugung das Dorf zur Haupteinheit des Staates werden, zur "self-sufficient and self-governing basic unit of public administration." ⁸⁾ Die Ordnung der dörflichen Verwaltung war daher von fundamentaler Bedeutung, und Gandhi wandte ihr besondere Aufmerksamkeit zu. ⁹⁾

Jedes Dorf von etwa 1000 Seelen (oder mehrere kleinere zusammengefaßt) sollte eine eigene Panchayat haben, die von allen Männern und Frauen für 3 Jahre gewählt werden sollte. Sie sollte regelmäßig aus 5, höchstens aus 11 Personen bestehen und einen Vorsitzenden wählen. Die Panchayat sollte Legislative, Exekutive und Judikative des Dorfes sein. ¹⁰⁾ Ihre Kompetenzen sollten sehr weit gehen, um dem Dorf ein Maximum an lokaler Autonomie zu geben. Sie sollte für Volksschulen und für Abendschulen (für die Erwachsenen) zuständig sein, für

-
- 1) vergl. z.B. Gandhi, M.K., *Rebuilding our Villages*, S. 60, 61 und 99; aus *Harijan* v. 9.1.1937 und vom 15.2.1948
 - 2) s. Dey, a.a.O., S. 63
 - 3) vergl. z.B. Malaviya, a.a.O., S. 238
 - 4) vergl. Saran, a.a.O., S. 12
 - 5) vergl. z.B. Ranjit Gupta, *Books in der Monatszeitschrift "Seminar"*, S. 40
 - 6) vergl. *Harijan* v. 18.1.1942, zit. nach Malaviya, a.a.O., S. 243
 - 7) s. Gandhi, *Villages*, S. 4; *Harijan* v. 20.7.1940
 - 8) Agarwal, S.N., *Gandhian Constitution for Free India*, S. 80
 - 9) Die von Gandhi in der Zeit etwa von 1930 bis 1945 entwickelte Konzeption der Dorfherrschaft, des "Panchayat Raj", wurde 1945 von seinem Schüler Agarwal in die Form fester Leitsätze gebracht. Sie werden im folgenden benutzt. Vergl. Agarwal, a.a.O., S. 80 ff.
 - 10) s. auch Gandhi, *Villages*, S. 5, 6 aus *Harijan* v. 26.7.42

Sport, Spiele, Ausstellungen und Märkte, für die Aufrechterhaltung der Ordnung im Dorf, ¹⁾ für alle nur denkbaren Verbesserungen der Landwirtschaft mit dem Ziel, alle für das Dorf benötigten Nahrungsmittel selbst zu produzieren, für die Förderung des Handwebens und anderen Handwerks auf genossenschaftlicher Basis. Die Panchayat sollte Verkaufsgenossenschaften und Konsumgenossenschaften gründen und ein Hospital unterhalten sowie für Hygiene sorgen.

Sie allein sollte für die Bestellung und Abberufung aller ihrer Bediensteten zuständig sein. Die Panchayat sollte Steuern erheben. Sie sollte neben den beschriebenen Verwaltungsaufgaben weite zivil- und strafgerichtliche Kompetenzen haben.

Die Vorsitzenden der Dorfpanchayats sollten Tahsil (bzw. Taluka) Panchayats bilden, die dergestalt durch indirekte Wahl zustande kommen sollten. ²⁾ Die Tahsils bzw. Talukas sollten eine Bevölkerung von etwa 20.000 Personen umfassen. Ihre Aufgabe sollte darin bestehen, die Dorfpanchayats zu beraten, ihre Arbeit zu koordinieren und zu kontrollieren, nicht aber ihnen Befehle zu erteilen.

Außerdem sollten sie für höhere Schulen, größere Hospitäler, größere Genossenschaften, Verbindungsstraßen, Modellfarmen etc. zuständig sein, nicht aber für die Erhebung von Steuern. Die Steuererhebung sollte augenscheinlich allein der Dorfpanchayat vorbehalten sein.

Aus den Tahsil Panchayats sollten, ebenfalls durch indirekte Wahl, District Panchayats hervorgehen, aus diesen Provinzpanchayats und aus jenen schließlich ein "All-India Panchayat," ³⁾ Ihre Zuständigkeiten sollten nach dem Prinzip der größtmöglichen lokalen Autonomie streng beschränkt sein. Sie sollten sich ausschließlich auf die Verteidigung gegen Angriffe von außen erstrecken, sowie auf den Unterhalt einer Ordnungsmacht für interne Notfälle, die Koordinierung der Pläne der Provinzen für die wirtschaftliche Entwicklung, den Betrieb "der Schlüsselindustrien", den Fernverkehr, Währung, Zölle und internationalen Handel, einige wissenschaftliche Forschungsstätten und die auswärtige Politik.

Gandhi sah seine Konstruktion des Staates also nicht etwa als eine Pyramide (etwa mit den Dorfpanchayats als Basis und der All-India Panchayat als beherrschender Spitze) an. Für ihn waren die Dörfer die Haupteinheiten des Staates. Er sprach statt von einer Pyramide von einem "ozeanischen Zirkel", in dessen Zentrum das Individuum stehe, das bereit sei, sich für das Dorf aufzuopfern, welches seinerseits bereit sei, sich für die weiteren Zusammenhänge aufzuopfern. ⁴⁾

1) durch gewaltlosen Widerstand (Satyagraha)

2) vergl. Agarwal, a. a. O., S. 85 f.

3) vergl. Agarwal, a. a. O., S. 94

4) s. Gandhi, Villages, S. 57 aus Harijan v. 28. 7. 46. Nach Gandhis Vision würden schließlich Politik und Regierung zum großen Teil überflüssig werden, wenn "Sarvodaya", die ideale soziale Ordnung, erreicht war.

Es wird weiter unten Gelegenheit sein, zu untersuchen, ob und welchen Einfluß Gandhis Verfassungsideen auf den Aufbau der modernen ländlichen Verwaltung hatten. Zum Abschluß der Periode bis zur Unabhängigkeit ist an dieser Stelle nur zu konstatieren, daß Gandhis Ruf, Indien in seinen Dörfern zu reformieren, zunächst von den Ereignissen des Unabhängigkeitskampfes übertönt wurde. Der Kongreß versuchte zwar schon 1921 (auf Gandhis Initiative), Panchayats als freiwillige Schiedsgerichte zu organisieren, um die Gerichte zu boykottieren. ¹⁾ Das Unternehmen mißlang. ²⁾

Man begnügte sich dann zunächst damit, die "Dorfpanchayat-Idee" in die Resolutionen des Kongresses aufzunehmen. ³⁾ Vorerst erschien die Erringung der nationalen Unabhängigkeit dem Kongreß unvergleichlich wichtiger als der Aufbau einer leistungsfähigen lokalen Selbstverwaltung. Ein unabhängiges Indien, so war man überzeugt, werde den "Panchayat Raj" errichten, wie immer er im einzelnen zu gestalten war. ⁴⁾ Erst in den letzten beiden Jahren vor dem 2. Weltkrieg nahmen die neugebildeten Kongreßregierungen Aufgaben der ländlichen Selbstverwaltung in Angriff. Doch wurde ihre Arbeit allzubald unterbrochen.

1) Malaviya, a. a. O., S. 226

2) vergl. Gandhi, Villages, S. 53 aus Young India v. 28. 5. 1931

3) s. Malaviya, a. a. O., S. 231

4) Unter der starken Konzentration des Kongresses auf die Beseitigung der britischen Herrschaft litt begreiflicherweise nicht nur das Gebiet der ländlichen Selbstverwaltung; vergl. Sovani in Braibanti, a. a. O., S. 273, der allgemein bedauert, daß der indische Nationalismus allzusehr auf ein "negatives Ziel" ausgerichtet gewesen sei, statt auf die wichtige positive Aufgabe, was nach errungener Unabhängigkeit zu tun sei.

7. KAPITEL

DIE ERRICHTUNG DER INDISCHEN UNION, DIE PLANUNGSMASCHINERIE DES ZENTRUMS, SOWIE UMSTÄNDE UND EREIGNISSE DER INNENPOLITIK IM ALLGEMEINEN

I. Die Errichtung der Indischen Union

Am 15. 8. 1947 erlangte Britisch Indien seine Unabhängigkeit. Der Tag markiert auch in der Geschichte der Landverwaltung einen entscheidenden Wendepunkt. Nach der erzwungenen Untätigkeit während des 2. Weltkrieges begann eine Periode der Aktivität, eine Zeit großer Pläne, unwiderruflicher Einsätze und umstrittener Ergebnisse. Herz und Verstand brauchten Zeit, um ermessen zu können, wie riesenhaft die Aufgaben waren, die bewältigt werden mußten, wie klein und doch wie lebensnotwendig der Fortschritt von Tag zu Tag.

Die Entwicklung der Selbstverwaltung auf dem Lande mit der Fülle ihrer Einzelheiten läßt sich nur überschauen und verstehen, wenn man über ihren Hintergrund, die wesentlichsten Ereignisse, Umstände, Pläne und Ergebnisse der allgemeinen indischen Politik orientiert ist. Mit ihr befaßt sich das folgende Kapitel.

Der neue indische Staat hatte schon unmittelbar nach seiner Bildung ungeheure Aufgaben zu lösen. Es ging nicht nur um den schwierigen Akt des "Transfer of Power." Auch war es mit der Aufteilung des Subkontinents in indische und pakistanische Hoheitsgebiete nicht getan. Nachdem innerhalb von 6 Wochen die Grenzen zwischen Indien und Pakistan gezogen waren, ergossen sich Ströme von Flüchtlingen in beiden Richtungen über sie. ¹⁾ Moslem- und Hinduminderheiten wurden Opfer blutigen Aufruhrs, besonders in den Grenzprovinzen. ²⁾ Nur mit größten Anstrengungen konnten Ruhe und Ordnung wiederhergestellt werden. Erst als am 30. 1. 1948 ein Brahmane Gandhi ermordete, weil er mit großem persönlichen Mut und z. T. erfolgreich immer wieder zur Versöhnung aufgerufen hatte, kamen die Fanatiker zur Besinnung.

- 1) Insgesamt etwa 8,8 Millionen Menschen flüchteten in das Gebiet der Indischen Union (vergl. India 1962, S. 126), davon 5,5 Mill. bis zum Juni 1948. Die Zahl der flüchtenden Moslems war etwa ebenso hoch (Palmer, a. a. O., S. 86). Erst 1961 konnte Indien feststellen, die Hauptaufgaben der Rehabilitation seien gelöst, s. India 1962, S. 126.
- 2) Nach pakistanischen Schätzungen wurden etwa 470.000 Moslems ermordet. Die Zahl der ermordeten Hindus liegt vermutlich noch höher; vergl. Alsdorf, a. a. O., S. 57

Ein weiteres schwieriges Problem bildete die Stellung der Fürstenstaaten. Sardar Vallabhbhai Patel gelang es durch eine Politik der Überredung und massiven Drucks, sie der Indischen Union einzuverleiben.¹⁾ Es wurde zunächst ein kompliziertes System von "A-, B-, C- States" und "D-Territories" geschaffen.²⁾

Am 26.1.1950 trat die Verfassung der Indischen Union in Kraft. Das unabhängige Indien bekannte sich zu den Prinzipien einer parlamentarischen Demokratie, die auf allgemeinen, gleichen, geheimen, direkten Wahlen beruht, der freiheitlichen Republik, der Gleichheit vor dem Gesetz und des säkularen Wohlfahrtsstaates.³⁾ Die Regeln der "Unberührbarkeit" wurden für abgeschafft erklärt, ihre Ausübung unter Strafe gestellt. Indien blieb Mitglied des Commonwealth.⁴⁾ Es konstituierte sich als Bundesstaat. Die geschriebene Unionsverfassung ist gleichzeitig die Verfassung der Länder, welche keine besondere Verfassung besitzen.⁵⁾

Die Kompetenzen sind zwischen der Union, meist "centre", Zentrum, genannt, und den Ländern (States) ungleich verteilt. Der Schwerpunkt der Gesetzgebungszuständigkeiten liegt eindeutig bei der Union.⁶⁾ Die Verwaltung der Angelegenheiten, die in der "Union List" aufgeführt sind, obliegt dem Zentrum, das u. U. auch die Verwaltung auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung an sich ziehen kann.⁷⁾ In Anlehnung an den ICS (Indian Civil Service) wurde der IAS (Indian Administrative Service) eingerichtet, aus dessen Reihen nicht nur die Schlüsselpositionen in den Unions-, sondern auch den Länderverwaltungen zu besetzen sind.⁸⁾

1) Nur die Kaschmirfrage blieb bis heute ungelöst.

2) vergl. z. B. Schuster, R., Die Stellung der Gliedstaaten in der Indischen Union, S. 24, 25; Anhang 1 und 2.

3) Im Januar 1955 legte der Kongreß dann ausdrücklich die Errichtung einer sozialistischen Gesellschaftsordnung (socialistic pattern of society) als Ziel seiner Planungen fest; vergl. Griffith, P., Modern India, S. 221.

4) Englisch gehört weiterhin zu den offiziellen Sprachen.

5) vergl. bes. Part VI der Verfassung

6) Art. 246 der Verfassung i. V. mit Schedule VII; vergl. Schuster, a. a. O., S. 36 und Anhang 3

7) Art. 72 der Verfassung; vergl. Schuster, a. a. O., S. 41

8) Art. 312 (2) der Verfassung. Die entspr. Gesetzgebungskompetenzen liegen beim Zentrum, Art. 312 (1). Die Länder haben das Recht, für die übrigen Stellungen eigene öffentliche Dienste zu unterhalten. Der IAS setzte sich 1948 aus 803 Personen zusammen und wurde bis Anfang 1962 auf 2147 Personen gebracht; vergl. Krishnamachari, Report S. 26.

Den Ländern stehen für ihre Haushalte eigene Steuerquellen zur Verfügung. ¹⁾ Ihre Einnahmen reichen jedoch nicht aus, um ihre Ausgaben zu decken. ²⁾ Sie sind darauf angewiesen, daß das Zentrum sie an seinem Steueraufkommen nach einem Schlüssel beteiligt, den es selbst festlegt. ³⁾

Aus diesen Gründen besitzt die Union nach der Verfassung ein starkes Übergewicht über die Länder. ⁴⁾ Dennoch und ungeachtet der Vorherrschaft der Kongreßpartei in der Union und den Ländern haben die "States" ein erhebliches politisches Eigen- gewicht entwickelt. Bei der Größe Indiens und den bestehenden regionalen, sprach- lichen, religiösen u. a. Unterschieden kann dies nicht verwundern. Den Beobach- tern der modernen indischen Verfassungswirklichkeit ist daher immer wieder be- sonders aufgefallen, daß das Zentrum trotz seines starken Einflusses gegenüber den Ländern nicht allmächtig ist, sondern die "States" ein kräftiges politisches Eigenleben begonnen haben. ⁵⁾ Der Bereich der ländlichen Verwaltung, umfas- send Verwaltung und Selbstverwaltung - öffentliche Ordnung und Polizei, öffent- liche Gesundheit und Hygiene, Erziehung, Veterinärwesen, Straßen, Landwirt- schaft, Wasserversorgung, Regelung des Landbesitzes, Landverbesserung, ländliche Industrie, öffentliche Bedienstete, Grund- und Gebäudesteuer und sonstige Land- abgaben, liegt allein in der Zuständigkeit der Länder. ⁶⁾ Ein Zugang zu diesen Gebieten war der Union auch nicht über ihre Zuständigkeit für "wirtschaftliche und soziale Planung" eröffnet. ⁷⁾

Das Zentrum verstand es aber, seinen Einfluß auf die Planungen der Länder be- trächtlich auszudehnen. Schon am 15. 3. 1950 rief Nehru durch "Government Resolution" eine Planungskommission ins Leben ⁸⁾ und legte ihre Aufgaben in

1) Sie sind in der "State List" der Schedule VII aufgeführt.

2) vergl. z.B. Schuster, a. a. O., S. 46

3) vergl. z.B. Art. 270 zur Beteiligung an der Einkommensteuer

4) manche Autoren haben den Ländern daher die Staatlichkeit abgesprochen; vergl. z.B. Hinweise bei Schuster, a. a. O., S. 70, der aber zu Recht ur- teilt, daß die "States" Wesensmerkmale echter Bundesstaaten besitzen. Ebenso Palmer, a. a. O., S. 94, 97

5) vergl. z.B. Appleby, P. H., Public Administration in India, S. 16, 17; Palmer, a. a. O., S. 15, 16

6) vergl. in Schedule VII der Verfassung die N^o 1, 2, 5, 6, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 24, 41, 45-49 der "State List".

7) vergl. Schedule VII N^o 20 der "Concurrent List".

8) bereits 1938 hatte unter seinem Vorsitz ein National Planning Committee des Kongresses bestanden, s. Nehru, Discovery, S. 400

sehr weiter Auslegung des Artikels 263 der Verfassung fest. ¹⁾

Mit diesem Instrument beeinflusste das Zentrum auch Bereiche, die außerhalb seiner in den Zuständigkeitslisten aufgeführten Kompetenzen liegen, ²⁾ speziell die Planung der ländlichen Verwaltung. So kam es, daß schließlich, 1956, aus einem "Ableger" der Planungskommission sogar ein Unionsministerium für "Community Development" ³⁾ geschaffen wurde, das sich später zu einem "Ministry for Community Development, Panchayat-i-Raj and Co-operation" entwickelte. ⁴⁾ Um die Entwicklung der modernen ländlichen Selbstverwaltung verstehen zu können, muß man daher einiges über Aufbau und Arbeit der Planungskommission wissen.

II. Die Planungskommission und die Fünfjahrespläne

Die "Planning Commission" hat ausschließlich beratende Funktionen. Hierin unterscheidet sie sich charakteristisch von den Planungskörpern kommunistischer Staaten, die zur Exekutive gehören und auch für die Planerfüllung verantwortlich sind. ⁵⁾ Die Durchführung der Empfehlungen obliegt, je nach ihren Kompetenzen, dem Zentrum oder den Ländern. Die Planungskommission fungiert also prinzipiell nur als Berater der Regierungen, die den Parlamenten verantwortlich sind. ⁶⁾ Darin gleicht sie Planungsstäben nach dem Muster westlicher Demokratien. Es besteht aber insofern ein erheblicher Unterschied, als zentrale, umfassende Planung in Indien eine sehr viel größere Rolle spielt als in den USA oder

-
- 1) Er lautet: "... the establishment (by order) of a Council charged with the duty of ... b) investigating and discussing subjects in which some or all of the States, or the Union and one or more of the States, have a common interest; or c) making recommendations upon any such subject and, in particular, recommendations for the better co-ordination of policy and action with respect to that subject, shall be lawful for the President ...
 - 2) dies wird von Schuster nicht berücksichtigt.
 - 3) etwa zu übersetzen mit "Ministerium für die Entwicklung der ländlichen Wirtschaft"
 - 4) in freier Übersetzung: "Ministerium für Entwicklung der ländlichen Wirtschaft, ländliche Selbstverwaltung und Genossenschaftswesen"
 - 5) Krishnamachari, Planning, S. 49
 - 6) Krishnamachari, Planning, S. 49

Westeuropa. 1)

Die Aufgaben der Planungskommission bestehen ganz allgemein darin, zu planen und zu prüfen, d. h., alle verfügbaren menschlichen Kräfte und materiellen Mittel festzustellen, Pläne für ihre beste Ausnutzung zu formulieren, die Prioritäten festzulegen, Hindernisse festzustellen, die Maschinerie für die Plandurchführung anzugeben, die gemachten Fortschritte zu überprüfen und Verbesserungen vorzuschlagen. 2) Den Vorsitz in der Kommission behielt sich Nehru selbst vor, den stellvertretenden Vorsitz hatte von 1953 bis 1960 V. T. Krishnamachari inne, der nicht dem Kabinett angehörte. 3)

Intern ist die Planungskommission in "Ressorts" für Landwirtschaft, Erziehung, Industrie und "Nationale Hilfsquellen" aufgeteilt. Dem stellvertretenden Vorsitzenden sind ein "Research Programmes Committee" (zur Organisation wissenschaftlicher Untersuchungen) und eine besondere Prüfungsorganisation unterstellt, die also von den Ministerien unabhängig ist. Es ist die "Programme Evaluation Organisation" 4) (sie untersucht, hauptsächlich statistisch, die Arbeit des "Community Development Movement", das uns später noch stark beschäftigen wird). Ein "Committee on Plan Projects", das ebenfalls in Beziehung zur Planungskommission steht, organisiert die Untersuchung besonderer Einzelprogramme. 5) Die Planungskommission ist eng mit dem Kabinett der Union verklammert. Beispielsweise gehörten ihr 1960 außer Nehru noch drei Minister als "part-time members" an neben einem weiteren "part-time member" und fünf "full-time members". Die ganze Kommission nimmt an allen Kabinettsitzungen teil, die Pläne betreffen, und das Kabinettssekretariat ist gleichzeitig das Sekretariat der Kommission. 6) Die "Planning Commission" ist also das eigene Werkzeug der Regierungsspitze der Union.

-
- 1) die Planungsvorstellungen der englischen Labour Party z.B. gehen längst nicht so weit; vergl. Griffith, a. a. O., S. 244; s. auch Morrison, H., Regierung u. Parlament in England, S. 395-401 über die Planungsmaschinerie der ersten Labourregierung nach dem 2. Weltkrieg. In praxi geht der bedeutende Einfluß der indischen Planungskommission über ihre beratende Funktion oft noch hinaus, vergl. Palmer, a. a. O., S. 171
 - 2) s. Krishnamachari, Planning, S. 51
 - 3) nicht zu verwechseln mit dem Finanzminister T. T. Krishnamachari. Seit 1960 führt ein Planungsminister den stellvertretenden Vorsitz.
 - 4) Ihre Einrichtung wurde von der Ford Foundation angeregt, die zu ihrer Finanzierung beiträgt; s. Mertin, a. a. O., S. 87
 - 5) Es wurde vom National Development Council eingerichtet; vergl. Balvantray Mehta Report Bd. I S. I
 - 6) Krishnamachari, Planning, S. 56-59

Es bestehen aber auch wirksame Querverbindungen zu den Ländern, in welche die Kommission eingeschaltet ist. Die wichtigste ist der "National Development Council", der sich aus dem Premierminister als Vorsitzenden, den Chefministern der Länder, Ministern des Zentrums und den Mitgliedern der Planungskommission zusammensetzt. 1)

Als 1956 durch den States Reorganisation Act u. a. fünf "Zonal Councils" gegründet wurden, die je für einen Fünftel Indiens zuständig sind, um die Arbeit der Länderregierungen in den verschiedenen Zonen zu koordinieren, wurden auch ihnen Beratungskörper beigegeben. Sie sind aus Regierungsvertretern der beteiligten Länder- und Mitgliedern der Planungskommission gebildet. 2)

Auch zu manchen anderen Beratungs- und Koordinationskörpern, die dauernden oder vorübergehenden Zwecken dienen, gehören Mitglieder der Planungskommission, so z. B. zum "Central Committee for Community Development", das 1952 gegründet wurde. 3)

Nach alledem ist die beherrschende Stellung der Planungskommission des Zentrums in der Wirtschaftsplanung im weitesten Sinne verständlich. Sie ist gegründet auf die Überzeugung, daß Planung und Kontrolle die Entwicklung Indiens bestimmen sollen und wird ermöglicht durch die personelle Zusammensetzung der Kommission und ihre Verknüpfung mit anderen Planungs- und Koordinationsgremien. Ihre Planungsfunktion erfüllt die Kommission in erster Linie durch Erarbeitung der Fünfjahrespläne. Dabei fußt sie auf Vorschlägen der Unionsministerien und der Länderregierungen. Aber sie ist nicht an sie gebunden, sondern ordnet die Prioritäten nach ihrem eigenen Urteil über die Bedürfnisse der Gesamtwirtschaft. Die endgültigen politischen Entscheidungen werden vom National Develop-

1) vergl. Dey, Panchayat-i-Raj, S. 82

2) s. Palmer, a. a. O., S. 142

3) Krishnamachari, Planning, S. 67.

Ihm war die Community Projects Administration unterstellt, aus der 1956 das Ministerium für "Community Development" wurde, vergl. S. K. Dey, Panchayat-i-Raj, S. 71.

Für die Entwicklung der ländlichen Selbstverwaltung wurden noch manche andere Planungskörper und andere Gremien bedeutsam, sowohl auf Unions- als auch auf Länderbasis. Die wichtigsten werden in den späteren Einzelausführungen genannt werden. An dieser Stelle bleibt nur zu beachten, daß die Länder zwar auch eigene Planungskommissionen haben, ihr Ausbau aber zu wünschen übrig ließ, s. Krishnamachari, Planning, S. 108

ment Council und schließlich vom Unionskabinett getroffen. ¹⁾ Sodann wird der Plan vor den Unionswahlen veröffentlicht und dem Parlament (der Lok Sabha) und dem "Council of States" zur Billigung vorgelegt. ²⁾ Die Laufzeit des ersten Planes begann am 1. 4. 1951, die des zweiten am 1. 4. 1956, und die dritte Planperiode dauerte vom 1. 4. 1961 bis zum 31. 3. 1966.

Die Pläne enthalten die vorgesehenen Ausgaben des Zentrums und der Länder für neue Projekte der "sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung" und spiegeln auch die Entwicklung der ländlichen Verwaltung wieder. Sie befassen sich mit

- 1) der Landwirtschaft, der Dorfentwicklung und der Bewässerung,
- 2) der Krafterzeugung,
- 3) der Industrie und dem Bergbau,
- 4) dem Verkehrswesen,
- 5) den sozialen Diensten (Erziehung, Gesundheitswesen etc.).

Nicht in die Pläne aufgenommen werden die Ausgaben für die allgemeine Verwaltung, sowie für Verteidigung, Rechtsprechung, Polizeiwesen und für die Unterhaltung während früherer Pläne fertiggestellter Objekte.

Der erste Plan zielte mit gewissem Erfolg in erster Linie auf die Förderung der Landwirtschaft. Der zweite Plan legte den Akzent auf die Expansion der Industrie, besonders der Eisen- und Stahlerzeugung und spannte damit die Wirtschaft Indiens auf das Äußerste an. Im dritten Plan wurden die Investitionen für die Landwirtschaft wieder erhöht. ³⁾ Der dritte Plan gibt als Fernziel an, bis zum Jahr 1976 die indische Wirtschaft von ausländischer Unterstützung unabhängig und fähig zu machen, fortan aus eigener Kraft zu wachsen.

Die Pläne sind nicht nur ein Zahlenwerk, sondern enthalten zusammenhängende Ausführungen über ihre Zielsetzung und auch über den gegenwärtigen Stand der Verhältnisse. Der Überprüfung des Erreichten dienen die regelmäßigen "Reviews

-
- 1) Krishnamachari, Planning, S. 111. Es trifft daher nicht zu, die Planungskommission das "Wirtschaftskabinett" des Zentrums zu nennen wie es N. Srinivasan, Changes in Central Ministries and Departments since Independence S. 392 tut. Aber zweifellos erfüllt die Planungskommission nicht nur Expertenfunktion, sondern besitzt auch gewisses politisches Eigengewicht.
 - 2) Die Wahlperiode beträgt wie die der Pläne 5 Jahre. Die Planperiode beginnt kurz vor den Wahlen.
 - 3) Während der ersten Planperiode wurden 44% aller verfügbaren Mittel für Verbesserung der Landwirtschaft, Dorfentwicklung, Bewässerung und Kraftwerke ausgegeben. In der zweiten Periode sank der Anteil auf ca. 30% und stieg in der dritten wieder auf 36%.

of the Plans" und eine Fülle von Berichten der Planungskommission, der Prüfungsorganisation wie z. B. der schon erwähnten "Programme Evaluation Organisation" und des "Committee on Plan Projects" und eine Vielzahl anderer Berichte, die von der Planungskommission, Ministerien der Union und der Länder und bestimmten Organisationen veröffentlicht werden. ¹⁾ Leider ist hier nicht der Platz, Einzelheiten der Pläne und der erreichten Ergebnisse wiederzugeben, die den dramatischen Kampf der indischen Wirtschaft um den "take off", die Fortbewegung aus eigener Kraft, widerspiegeln.

III. Umstände und Ereignisse der Innenpolitik der Indischen Union

Um die Planungen Indiens verstehen und die erzielten Erfolge würdigen zu können, muß man sich immer wieder das Ausmaß der Aufgaben vor Augen führen, die es zu bewältigen hat. Es ist bekannt, daß der Lebensstandard der indischen Bevölkerung zu den niedrigsten der Welt zählt und unter dem vieler "Entwicklungsländer" liegt. ²⁾

Wirtschaftliche und soziale Weiterentwicklung sind nicht nur unerlässlich, um dem zu begegnen, was geläufig "the revolution of rising expectations" genannt wird, sondern um das bare Existenzminimum zu sichern, das immer neu bedroht wird.

Das Bevölkerungswachstum hat bisher immer die vorherigen offiziellen Schätzungen überstiegen. Es betrug von 1951 bis 1961 etwa 21,5%. Damit erhöhte sich die Einwohnerzahl auf 439 Millionen Menschen. ³⁾ In den nächsten 15 Jahren wird nun mit einer Zunahme um 187 Millionen Einwohner gerechnet. ⁴⁾ Obschon 82% der Inder auf dem Lande leben, ⁵⁾ gehört die Versorgung mit Nahrungsmitteln

- 1) Die Übung aus der Zeit der britischen Herrschaft, daß öffentliche Stellen sorgfältige und ausführliche Berichte publizieren, wird in bemerkenswerter Form fortgeführt; vergl. auch Braibanti in Braibanti, a. a. O., S. 12.
- 2) Nach den Plänen wird für 1975 (!) ein Pro-Kopf-Einkommen von 540 Rupees (bezogen auf die Preise von 1952) angestrebt; vergl. Krishnamachari, Planning S. 141. (Das entspricht etwa US-\$ 115).
- 3) vergl. z. B. S. H. Steinberg, The Statesman's Yearbook 1963, S. 420. Die Bevölkerung von Uttar Pradesh betrug 1961 etwa 74 Mill. Einwohner; vergl. Yearbook 1963, S. 420. U. P. ist daher nach der Bevölkerungszahl der größte Staat der Indischen Union.
- 4) vergl. z. B. Handbuch der Entwicklungshilfe I A 10, Ind. S. 7
- 5) 1921 waren es noch 88,7%, vergl. India 1963, S. 20

zu den Hauptproblemen und ist bei klimatisch bedingten Mißernten (wie sie z. B. in der zweiten Planperiode eintraten) gefährlich bedroht. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze konnte mit dem Bevölkerungswachstum nicht Schritt halten. ¹⁾ Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung nahmen zu. Ein besonderes Problem bildet die Schicht derer, die eine Schulbildung erhalten haben, das Land fliehen und in den Städten keine Arbeit finden. ²⁾

Aber Indien kann sich, so wichtig es auch wäre, nicht allein auf wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt konzentrieren. Seitdem die Unabhängigkeit gesichert ist, machen der Union und den Ländern in steigendem Umfang "kommunale Spannungen" ³⁾ zu schaffen.

Entgegen seiner erklärten Absicht mußte Nehru vehementen Forderungen, die Länder nach Sprachgrenzen neu zu ordnen, nachgeben. 1956 wurde die Gliederung der Union drastisch geändert. ⁴⁾ Die Unterscheidung zwischen A-, B- und C-Staaten wurde bei dieser Gelegenheit beseitigt. Seither gibt es nur noch einen einheitlichen Typ von "States", der dem der früheren "A-States" entspricht (und die sog. Territories). 1960 kam es gegen den heftigen Widerstand des Kongresses zur Zweiteilung des Staates Bombay.

Nachdem in den ersten Jahren der Union der Einfluß des Zentrums als allmächtig und seine Planung als allein maßgebend erschienen war, zeigte die Neuordnung der Länder, daß regionale Kräfte ihm ihren Willen aufzwingen konnten. Auch zeigten sich die Länder nicht willig, die ihnen in den Fünfjahresplänen zugewiesenen "Rollen" "textgetreu" zu übernehmen. Es kam nicht selten vor, daß sie die Aufgaben oder die Prioritäten veränderten und das Zentrum die Änderungen hinnehmen mußte. ⁵⁾

Die Politik der Länder wurde und wird weitgehend von regionalen Gesichtspunkten bestimmt und drohte oft in den "Communalism" abzugleiten. Zu einem großen Teil ist Landespolitik Politik der Kasten oder der Kastenverbände. ⁶⁾ So kommt

-
- 1) In der zweiten Planperiode konnten 8 Millionen neue Arbeitsplätze verzeichnet werden, s. Krishnamachari, Planning, S. 132
 - 2) vergl. Palmer, a. a. O., S. 149. Insofern könnte der eingeführte Schulzwang gefährliche Nebenwirkungen zeitigen. Für 1966 wird erwartet, daß 76,4% der 6 bis 11-Jährigen, 28,6% der 11 bis 14-Jährigen und 15,2% der 14 bis 17-Jährigen zur Schule gehen werden.
 - 3) vgl. S. 37
 - 4) durch den Constitution (Seventh Amendment) Act, 1956 und den States Reorganization Act, 1956.
 - 5) vergl. Palmer, a. a. O., S. 179
 - 6) vergl. Tinker, India, S. 134, 144-150

es, daß neueste Beobachter die zentrifugalen Tendenzen in der Indischen Union besonders herausstellen und sogar von einer Gefahr der "Balkanisierung" sprechen.¹⁾ Die Frage kann hier nicht vertieft werden. Aber es soll nicht vergessen werden, daß die Indische Union seit der Unabhängigkeit eine Demokratie ist, die tatsächlich funktioniert. Ihre Regierung hat sich als außerordentlich stabil erwiesen. Der Kongreß hat allen auseinanderstrebenden Tendenzen bisher widerstehen und seine Position in drei Wahlen halten können.²⁾ Die Verwaltung Indiens wird häufig die beste auf dem asiatischen Festland genannt.³⁾ "Wenn in Indien der Gesetzgeber oder die Exekutive einen Aktionskurs festlegt, dann wird er auch tatsächlich verfolgt." ⁴⁾

Die folgenden Kapitel werden zeigen, welcher Kurs in der ländlichen Verwaltung eingeschlagen wurde und wie weit man auf ihm fortschritt.

-
- 1) vergl. Nachweise bei Palmer, a. a. O., S. 15, 16
 - 2) 1952 gewann der Kongreß 45% der Stimmen und 362 von 489 Sitzen in der Lok Sabha, 1957 waren es 46,5% und 366 von 488 Sitzen; 1962 schließlich erzielte der Kongreß sogar etwa 48% der Stimmen und 361 von 492 Sitzen. Über die Sitzverteilung im einzelnen vergl. z.B. S. H. Steinberg, *The Statesman's Yearbook* 1963, S. 417.
 - 3) vergl. z.B. Palmer, a. a. O., S. 16; Braibanti, a. a. O., S. 3; vergl. auch das Urteil V. T. Krishnamacharis, *Planning*, S. 229, daß das unabhängige Indien sich von vornherein auf eine gut organisierte Administration im Zentrum und in den Ländern stützen konnte.
 - 4) so Tinker, *India*, S. 166

8. KAPITEL

DIE ERSTE PHASE DER LÄNDLICHEN SELBSTVERWALTUNG IM UNABHÄNGIGEN INDIEN BIS 1954

I. Die Landverwaltung der "States"

Der von den Engländern errichtete Rahmen der staatlichen Administration des Landes blieb auch im unabhängigen Indien bestehen. Die Kommunalverwaltung gehörte nun zur Kompetenz der Länderminister für "Local Self-Government", wie sie bisher den Ministern der Provinzen oblegen hatte. Die Distrikte funktionierten weiterhin als die Hauptverwaltungseinheiten. ¹⁾ Wo bislang keine Distriktsgliederung bestanden hatte, wie z.B. in dem neuen Land Rajasthan, das aus einer Vielzahl kleiner und kleinster Fürstenstaaten gebildet worden war, dort wurde sie eingeführt. ²⁾

Der District Officer blieb als Collector für die Einziehung der wichtigen Grundsteuer und als Magistrat für die Aufrechterhaltung von Gesetz und Ordnung verantwortlich. Allerdings war er nicht mehr das einzige Verwaltungshaupt im Distrikt; denn auf den Gebieten der Land- und Forstwirtschaft, des Genossenschaftswesens und der ländlichen Gewerbe hatten die zuständigen Fachministerien im Laufe der Zeit eine Anzahl besonderer "Departments" errichtet und unter direkter Kontrolle behalten. ³⁾

II. Der erste Anlauf zum "Panchayat Raj"

Auf dem Gebiet der lokalen Selbstverwaltung findet man lebhafteste Bewegung. Nach der Unabhängigkeitserklärung ging eine Welle von Reformgesetzen über ganz Indien. Es waren die "States", die damals die Initiative ergriffen.

-
- 1) In U. P. bestehen derzeit 54 Distrikte mit durchschnittlich 1,370 Millionen Einwohnern; vergl. S. H. Steinberg, *The Stateman's Yearbook* 1963, S. 467
 - 2) vergl. Khera S. S. in *"Indian Journal of Public Administration"* Bd. IX (1963), S. 468
 - 3) vergl. die Darstellung der gegebenen Verhältnisse im 1. Fünfjahresplan, S. 128, 129.

Viele von ihnen erließen neue Panchayat Acts, lange bevor die Unionsverfassung ausgearbeitet und die Planungskommission geschaffen war. ¹⁾ Zumeist konnten sie auf Pläne und Erfahrungen zurückgreifen, die die Kongreßregierungen während ihres kurzen Wirkens vor dem 2. Weltkrieg hatten erarbeiten können. ²⁾

Die Reformen unterschieden sich von ihren Vorläufern aus der Dyarchie sehr deutlich im Ansatzpunkt. Damals hatte man, wie bekannt, in erster Linie an die District Boards (und an die Selbstverwaltung der Städte) gedacht, wenn man von Local Self-Government sprach. ³⁾ Die Dorfpanchayats hatten in den Erwägungen der indischen Provinzregierungen und anfänglich selbst in den Resolutionen des Kongresses nur eine sehr untergeordnete Rolle gespielt. ⁴⁾

-
- 1) vergl. den Central Provinces and Berar Panchayats Act 1946 in Madhya Pradesh, den U. P. Panchayat Raj Act, 1947, den Bombay Village Panchayat (Amendment) Act, 1947, den Orissa Gram Panchayat Act, 1948, den Assam Rural Panchayat Act 1948 und den Madhya Bharat Panchayat Act 1949. Später folgten der Madras Village Panchayat Act 1950, der Punjab Gram Panchayat Act 1952, der Mysore Village Panchayats and District Boards Act 1952 und Rajasthans Panchayat Gesetz von 1953. Im Jahr 1954 hatte als einziger unter den "A-States" nur West Bengal noch kein neues Gesetz erlassen. Hier galt das erfolgreiche Gesetz von 1919 bis zum West Bengal Panchayat Act 1956 weiter. Die aufgeführten Staaten waren alle "A-States" mit Ausnahme der "B-States" Madhya Bharat, Mysore und Rajasthan.

Unter welchen äußeren Umständen die Panchayat Acts damals in manchen Ländern geschaffen werden mußten, zeigt besser als jeder Kommentar eine Aufzählung:

- U. P. Act XXIV of 1947; U. P. Communal Disturbances Act
- U. P. Act XXV of 1947; (Temporary) Accommodation Requisition Act
- U. P. Act XXVI of 1947; Panchayat Raj Act
- U. P. Act XXVII of 1947; Requisition of Motor Vehicles (Emergency) Act.

- 2) so hatte z. B. 1938 in U. P. ein Local Self-Government Committee (Kher Committee) einen Bericht vorgelegt, dessen Vorschläge aber vor dem Rücktritt der Kongreßregierung nicht mehr verwirklicht werden konnten.
- 3) vergl. S. 24 und S. 25, 2. Absatz
- 4) vergl. Malaviya, a. a. O., S. 231. Bezeichnenderweise befaßt sich z. B. Sharma in seinem Buch "Evolution of the Rural Local Self-Government and Administration in the Uttar Pradesh", das vor dem 2. Weltkrieg verfaßt, aber erst 1957 veröffentlicht wurde, ausschließlich mit den District Boards und berücksichtigt die Panchayats nur sehr kurz im Nachtrag.

Nun aber wurde der Hauptakzent auf die dörfliche Selbstverwaltung gelegt. Überall wollte man offensichtlich das Dorf zur ersten Einheit lokaler Selbstverwaltung machen. ¹⁾ In dieser Formulierung erkennt man unschwer Gandhis Schlagwort vom Dorf als der " ... self-governing basic unit of public administration." ²⁾

Gandhis Theorie von der Herrschaft des Dorfrats (Panchayat Raj) hat also die ersten Reformen der ländlichen Selbstverwaltung im unabhängigen Indien beeinflusst. Um aber beurteilen zu können, ob die neuen Panchayatgesetze ganz im Geiste Gandhis entworfen wurden, ³⁾ oder was sonst ihren Inhalt bestimmte, muß man sie im einzelnen untersuchen. ⁴⁾

Es läßt sich eine Gruppe kleiner und mittlerer und eine Gruppe größerer Verwaltungseinheiten unterscheiden. Zur ersteren gehören Punjab und Madhya Pradesh, wo für jedes Dorf von ca. 500 Einwohnern eine eigene Selbstverwaltung vorgesehen wurde, und Uttar Pradesh, wo für je 1000 Einwohner, evtl. aus mehreren Dörfern, eine Panchayat einzurichten war. ⁵⁾

Die Meßzahl 1000 sollte grundsätzlich auch für Madras gelten und für Bombay eine Einwohnerzahl von 1000 bis 2000. ⁶⁾

In Bihar sollten die neuen Selbstverwaltungseinheiten etwa 4000 Einwohner umfassen. In Assam belief sich die Meßzahl für die Primary Panchayats auf 4000 bis 5000, in Rajastan auf 5000 und in Orissa sogar auf 5000 bis 10000.

In den meisten Staaten wurde die Versammlung aller Wahlberechtigten, meist Gram Sabha genannt, zum Träger aller Rechte und Pflichten der Dorfeinheit gemacht. Es wurde festgelegt, daß die Gemeindeversammlung mindestens zweimal jährlich zusammenzutreten habe, um Haushaltsplan und Jahresrechnung zu genehmigen und Berichte des Vorsitzenden der Panchayat entgegenzunehmen und zu

-
- 1) vergl. z. B. die Formulierung des Kongreßkomitees von 1938 (Kher Committee) in U. P. in Sharma, Evolution, S. 252
 - 2) vergl. Nehru, Discovery, S. 365, wo er betont, daß Gandhi das indische Dorf überhaupt erst in das Blickfeld der indischen Politiker brachte; vergl. auch Tinker, Authority, S. 355
 - 3) so Malaviya, a. a. O., S. 262
 - 4) die Einzelheiten sind Malaviyas Angaben, a. a. O., Teil II entnommen und auf den Stand im Jahre 1954 abgestellt. Zur Ergänzung wurde der Balvantray Mehta Report Teil II herangezogen.
 - 5) u. U. wurden auch Einheiten mit bis 4000 Einwohnern gebildet.
 - 6) Später bevorzugten die meisten Länder, mit Ausnahme von U. P., größere Dorfeinheiten (panchayat circles), mit durchschnittlich etwa 2500 Einwohnern; vergl. Tinker, Authority, S. 361

beraten. 1)

Der Einfluß der Gram Sabhas sollte sich also nicht darin erschöpfen, die Panchayat zu wählen, sondern sich auch unmittelbar auf deren Geschäfte erstrecken. Diese Konzeption, das soll hier schon vorweggenommen werden, um Mißverständnisse auszuschließen, setzte sich aber in der Praxis nicht durch. Wo immer dörfliche Selbstverwaltung Leben gewann, galt das nur für die Dorfpanchayat. 2)

In allen Ländern wurde jetzt ein allgemeines und gleiches, aktives und passives Wahlrecht für Männer und Frauen eingeführt. Den Kastenlosen (scheduled castes) und den Angehörigen anderer Minderheiten wurden in der Regel einige Sitze in der Panchayat reserviert.

Die Wahlen waren anfangs in den meisten Ländern öffentlich und erfolgten durch Handaufheben in einer Versammlung der ganzen Gemeinde. Nur Punjab, Madhya Pradesh und Bombay wählten geheim mit Stimmzetteln. Später gingen alle Staaten bis auf Assam, Jammu und Kaschmir und Uttar Pradesh zur geheimen Wahl über. 3)

Die Wahlperioden betrugen 5 Jahre. Die Zahl der Mitglieder der Panchayat schwankte beträchtlich, von 30 bis 51 in Uttar Pradesh, bis zu 5 bis 9 im Punjab. Meistens waren 5 bis 15 Panches vorgesehen. Die Panchayats der meisten Länder wählten ihre Vorsitzenden selbst, so z.B. in Orissa, Punjab, Madhya Pradesh, Bombay und Madhya Bharat. In Uttar Pradesh und in Madras schuf man dem Vorsitzenden eine besonders starke Stellung; denn hier war er von der Gemeindeversammlung direkt zu wählen. 4)

1) vergl. Sastri, Srinivasa C., a. a. O., S. 461

2) Bezeichnenderweise geht die umfassendste offizielle Untersuchung der modernen ländlichen Selbstverwaltung, der Balvantray Mehta Report, auf die Gram Sabhas überhaupt nicht ein, sondern berücksichtigt nur die Panchayats. Bis heute sind Versuche, die Gram Sabhas zu beleben, erfolglos geblieben; vergl. z.B. die Resolution eines Seminars des "All India Panchayat Parishad" in Kurukshetra Bd. 12, März 1964, S. 10.

3) vergl. Sastri, Srinivasa C., Structure and Pattern of Panchayati Raj in The Indian Journal of Public Administration, Bd. VIII (1962), S. 462. In U. P. wird wenigstens der Vorsitzende der Panchayats, der Sarpanch, geheim gewählt; vergl. U. P. Act III of 1961. Der Übergang zu geheimen Panchayatwahlen wurde 1954 von einem Village Panchayat Committee der Kongreßpartei empfohlen; vergl. Purwar, a. a. O.

4) In U. P. wird der Vorsitzende Pradhan genannt. In anderen Ländern heißt er oft Sarpanch.

Anders als die Gesetze in der Dyarchie wiesen die neuen Gesetze in allen Ländern den Panchayats weite Verwaltungszuständigkeiten zu. Der Inhalt der Zuständigkeitslisten ist eine Überraschung. So wurden z. B. die Panchayats in Uttar Pradesh gesetzlich verpflichtet, zwanzig verschiedene Kompetenzen zu erfüllen: den Bau, die Unterhaltung und die Beleuchtung der Dorfstraßen, Gesundheitsfürsorge und medizinische Hilfe, die Registrierung von Geburten, Todesfällen und Heiraten, die Ordnung von Märkten, die Errichtung und Unterhaltung von Schulen für Jungen und Mädchen, den Bau und die Unterhaltung von öffentlichen Brunnen und Zisternen, die Reglementierung des Häuserbaus, die Entwicklung der Landwirtschaft, des Handels und des Gewerbes, die Zählung der Einwohner, das Bestattungswesen und die Beseitigung von Tierkadavern usw. Außerdem durften die Panchayats auf achtzehn weiteren Gebieten tätig werden. Sie waren zuständig für: Pflanzen von Bäumen an den Straßen, Verbesserungen der Viehzucht, Errichtung einer freiwilligen Dorfwehr (Village Volunteer Force) für den Schutz des Dorfes, und um die Anordnungen der Panchayat durchzusetzen, für die Entwicklung von Genossenschaften, die Errichtung und Unterhaltung einer Bücherei, die Förderung von dörflichen Festen, "öffentlichen Radios" usw. und schließlich für "sonstige Maßnahmen" zum materiellen und geistigen Wohl der Dorfbewohner.

Die Kompetenzen der Panchayats in den anderen Ländern waren in ähnlicher Weise geregelt. Besonders groß waren sie in Madras, Bombay und Rajasthan. Aber auch die übrigen Länder blieben nicht weit zurück. Für "Primary Education" waren die Panchayats allerdings nur in U.P., Orissa, Madras und Rajasthan zuständig.

Im Punjab und in Rajasthan waren die Panchayats gleichzeitig auch Bagatellgerichte. In Bombay hatte ein besonderer Ausschuß der Panchayat die richterlichen Aufgaben wahrzunehmen. Madras behielt seine alte Regelung bei, erweiterte aber die richterlichen Zuständigkeiten. In Uttar Pradesh wählten die Gemeindeglieder neben den Panchayats sog. Panchayati Adalats, die für die Gebiete von jeweils 3 bis 5 Panchayats eine Bagatellrechtsprechung ausübten. Dieser Regelung ähnelten die von Orissa und Madhya Pradesh.

In allen Ländern wurden den Panchayats eigene Steuerquellen eröffnet und ihre Ausnutzung teilweise ausdrücklich vorgeschrieben. Es handelte sich in den verschiedensten Formen um Steuern auf Grundbesitz und Grundeigentum, teilweise getrennt nach landwirtschaftlich genutztem oder nicht genutztem Boden. Außerdem sahen fast alle Länder eine Besteuerung der Händler und Gewerbetreibenden vor. Hinzu kamen eine Vielzahl von Bagatellsteuern und Einnahmen aus gewissen Markt-, Registrierungs-, Gewichts- u. a. Gebühren. Bihar und Madhya Bharat legten fest, daß die Dorfbewohner auch zu bestimmten Arbeitsleistungen verpflichtet seien. In Bombay, Madras, Punjab und einigen kleineren Staaten wurde den Panchayats ein fester Anteil an der staatlichen Grundsteuer zugebilligt.

Die Regelungen der Aufsicht über die Panchayats boten ein buntes Bild. In Orissa, Madras, Madhya Pradesh und Madhya Bharat beaufsichtigten Bedienstete der Distriktsverwaltung die Panchayats. In Uttar Pradesh und in Bombay kamen sowohl dem District Board als auch dem District Officer Aufsichtsbefugnisse zu. In Rajasthan kontrollierten die Tehsil Panchayats die dörfliche Selbstverwaltung in gewissem Maße. Im Punjab schließlich mangelte es 1954 noch an einer Aufsichtsregelung.

III. Die Lücke zwischen den Dorfpanchayats und den District Boards

Die Anfänge der ländlichen Selbstverwaltung in der Dyarchie waren, wie bereits dargelegt, dadurch gekennzeichnet, daß zwischen der Distriktsebene und den Dörfern keine Selbstverwaltungskörper bestanden.¹⁾ Die Selbstverwaltung war also zweistufig, wenn man nicht besser von zwei praktisch voneinander isolierten Verwaltungsebenen sprechen will.

Die ersten Reformen nach der Unabhängigkeit änderten an dem Bild nur wenig. In Uttar Pradesh, Orissa, Punjab, Madras und Bombay fehlte es weiterhin an einer Selbstverwaltung auf der "mittleren" Ebene. Einige andere Staaten begannen, mit neuen Selbstverwaltungseinheiten zu experimentieren.

Am radikalsten ging Madhya Pradesh vor. Schon 1948 schaffte man hier die District Boards gänzlich ab.²⁾ Statt dessen führte man eine Selbstverwaltung durch sog. Janapada Sabhas auf der Tehsil- oder Talukebene ein.³⁾ Seine 28 Mitglieder wurden von der Bevölkerung der inliegenden Dörfer und kleinen Städte gewählt. Die Sabha wählte ihren Vorsitzenden selbst.

Die Zuständigkeiten der Janapada Sabhas umfaßten u. a. das Schul- und das Gesundheitswesen, Bau und Unterhaltung bestimmter Straßen und die Beaufsichtigung der Panchayats. Als Einnahmen waren ihnen ein Anteil an der Grundsteuer und ein Zuschlag auf sie, sowie gewisse Gebühren zugedacht.

In Assam gab es keine District Boards, sondern über den Primary Panchayats indirekt gewählte Rural Panchayats für ein Gebiet von jeweils 20.000 bis 25.000 Einwohnern. - In Rajasthan wurden indirekt (d. h. von den Mitgliedern der Dorf-

-
- 1) obwohl schon Lord Ripon und später die Dezentralisierungskommission sie gefordert hatten; s. oben, S. 24 und S. 30 f.
 - 2) durch den Central Provinces and Berar Local Government Act, 1948.
 - 3) d. h. für je 200.000 bis 400.000 Einwohner

panchayats gewählte) Tehsil Panchayats errichtet. Sie sollten die Dorfpanchayats beaufsichtigen und bei Einsprüchen gegen ihre Maßnahmen als zweite Instanz entscheiden. Die Einrichtung von District Boards wurde geplant. Doch fehlte es noch an klaren Vorstellungen über die Beziehungen der drei Verwaltungsebenen zueinander.

Nur in Madhya Bharat sah schon der Panchayat Act von 1949 einen dreistufigen Selbstverwaltungsaufbau vor. Es gab zwischen den Dorfpanchayats (Gram Panchayats) und den Distriktsvertretungen (hier Mandal Panchayats genannt) die sog. Kendra Panchayats, die in den Unterbezirken der Steuerverwaltung geschaffen wurden. Ihre Mitglieder wurden von den Dorfpanchayats gewählt. Ihre Kompetenzen erstreckten sich nicht so weit wie die der Janapanda Sabhas und umfaßten nur vage eine Unterstützung der Dorfpanchayats. Die Einkünfte der Kendra Panchayats waren so unzureichend, daß sie auf eine papierene Existenz beschränkt bleiben mußten.

IV. Die Vernachlässigung der District Boards

In den ersten Jahren der Unabhängigkeit wurden auch die District Boards reformiert. ¹⁾ Schon längst "fällige" Änderungen wurden nachgeholt. ²⁾ Alle Erwachsenen erhielten das aktive und passive Wahlrecht. Auf Grund der Erfahrungen aus der Dyarchie versuchte man, die Stellung des Vorsitzenden gegenüber dem Board zu stabilisieren. In Uttar Pradesh ließ man ihn sogar direkt von der Bevölkerung wählen und übertrug ihm den Vorsitz eines Exekutivkomitees, dem auch die Vorsitzenden aller anderen Komitees angehörten.

Die Kompetenzen der District Boards wurden von den Ländern in unterschiedlicher Weise verändert. ³⁾ Eine Gruppe von Staaten erweiterte die Zuständigkeiten der Boards geringfügig. Beispielsweise machte Uttar Pradesh die Distriktsvertretungen für die Mütter- und Kinderfürsorge und für die Körpererertüchtigung zuständig und gab ihnen gewisse Kontrollbefugnisse über die Panchayats. Das "Education Committee" blieb dem Board unterstellt. Aber - das muß hier schon betont

1) vergl. z. B. U.P. District Boards (Amendment) Acts I und XXIV, 1948

2) vergl. z. B. die Vorschläge des Local Self-Government Committee der Kongreßregierung in U.P. von 1938, Sharma, Evolution, S. 252.

3) Bhaskarans Feststellung in Zink u. a., S. 31, die neuen Selbstverwaltungsgesetze hätten im wesentlichen übereingestimmt und nur in unbedeutenden Einzelheiten variiert, ist daher zu ungenau und trifft, wie wir sahen, auch nicht für die Panchayats zu.

werden - keine der wichtigen Aufgaben, die seit 1952 das Community Development Programme der ländlichen Verwaltung setzte, ¹⁾ wurde den District Boards übertragen.

Andere Länder entzogen sogar den Boards die Kompetenz für das Schulwesen und übertrugen sie ad hoc-Komitees oder übernahmen es in eigene Regie. Manche Länder erklärten auch den Betrieb von Hospitälern und veterinärmedizinischen Einrichtungen und den Straßenbau zu ihren eigenen Aufgaben. ²⁾ Damit beraubten sie die Distriktsvertretungen ihrer wesentlichsten Kompetenzen und schoben sie auf ein Abstellgleis.

Assam, Travancore-Cochin (das spätere Kerala) und Madhya Pradesh errichteten District Boards für gänzlich überflüssig. Orissa schaffte sie 1954 ab, bevor überhaupt eine geplante neue, kleinere Selbstverwaltungseinheit, die sie ersetzen sollte (die sog. Anchal Sasan), eingerichtet war. ³⁾ Auch in anderen Ländern fragte man sich, ob District Boards noch notwendig seien. ⁴⁾

V. Das Verhältnis des Zentrums zu den ersten Reformen der Selbstverwaltung auf dem Lande

Das Zentrum überließ die Initiativen der ersten Jahre den Ländern. Bis 1950 sind nur zwei Vorgänge auf der "All India"-Ebene zu vermerken, eine erste Konferenz der Länderminister für "Local Self-Government" in Delhi 1948 und die Diskussionen der verfassungsgebenden Versammlung über Dorfpanchayats.

Ursprünglich war in dem Verfassungsentwurf keine Bestimmung über die dörfliche Selbstverwaltung enthalten. Erst ein Antrag der Anhänger Gandhis stellte die Aufnahme eines Artikels über Panchayats zur Diskussion. Manche führenden Politiker wandten sich dagegen, am leidenschaftlichsten Dr. Ambedkar, der Führer

1) mit ihnen wird sich das nächste Kapitel befassen.

2) vergl. die Schilderung der gegebenen Verhältnisse im 1. Fünfjahresplan S. 139, sowie den Balvantray Mehta Report Bd. II, S. 10 f. und Pattern, Appendix III. Die angezeigte Tendenz hatte schon 1937 mit der Errichtung der ersten Kongreßregierungen begonnen, s. Bhaskaran in Zink u. a. S. 50. Bedauerlicherweise existiert bis heute keine umfassende Arbeit über die Distriktsverwaltung, die zu detaillierten Nachweisen herangezogen werden könnte, eine Lücke, die auch Braibanti, a. a. O., S. 14 bedauert.

3) Balvantray Mehta Report, Bd. II, S. 10

4) s. Bhaskaran in Zink u. a., S. 24

der Unberührbaren. ¹⁾

Sie wurden jedoch überstimmt, und in Teil IV der Verfassung wurde ein Artikel 40 aufgenommen: "Der Staat soll Schritte unternehmen, um Dorfpanchayats zu organisieren und sie mit solchen Kompetenzen und Vollmachten ausstatten, wie erforderlich ist, damit sie als Einheiten der Selbstverwaltung funktionieren können." Die Bestimmung gehört zu den Richtlinien der Politik, die für die Union und für die Länder gelten, aus denen jedoch keine Rechte abgeleitet werden können. ²⁾

Das Zentrum überließ, nachdem es den Panchayats eine "Nische in der Verfassung" ³⁾ errichtet hatte, die Ausführung des Artikels 40 vorerst völlig den Ländern. Der erste Fünfjahresplan enthielt nicht mehr als ein Lippenbekenntnis zu Selbstverwaltung auf dem Lande. ⁴⁾ Man wird außerdem im nächsten Kapitel sehen, daß die Planer des Zentrums der ländlichen Selbstverwaltung wesentliche neue Aufgaben vorenthalten wollten. Allerdings ist auch die Warnung des vom Zentrum eingesetzten Local Finance Enquiry Committee 1951 zu konstatieren, der lokalen Selbstverwaltung nicht etwa alle wichtigen Funktionen zu entziehen. ⁵⁾

1) s. Malaviya, a. a. O., S. 158

Dr. Ambedkar zitierte die bekannte Darstellung Metcalfes und setzte hinzu: "Bloßes Überleben ist kein Wert an sich. ... Ich bin der Ansicht, daß die Dorfrepubliken der Ruin Indiens gewesen sind. ... Was ist denn das Dorf anderes als ein Gestank von Lokalgeist und ein Nest der Ignoranz, der Engherzigkeit und der Zwietracht." Zum Kontrast sei ein charakteristischer Ausspruch Gandhis zitiert (nach Malaviya, a. a. O., S. 242): "Wenn einige von Ihnen die indischen Dörfer ansehen, werden sie nicht fasziniert sein. Sie werden durch den Haufen von Unrat hindurchkratzen müssen. Ich gebe nicht vor, daß sie jemals ein paradiesischer Ort waren. Heute sind sie wirklich Haufen von Unrat. Sie waren früher nicht so. ... In diesen niedrigen Hütten leben die demütigen "bhangers" (Straßenkehrer), in welchen Sie die konzentrierte Essenz der Weisheit finden."

2) s. Art. 37 i. V. mit Art. 36, 12

3) so Dey, Panchayat-i-Raj, S. 28

4) vergl. 1. Fünfjahresplan, S. 139

5) s. Pattern, S. 83

VI. Die Ausbreitung der Dorfpanchayats und die Bewertung der Reformgesetze

Im März 1954 hatten alle "A-States" (außer West Bengal), alle "B-States" und eine Anzahl von "C-States" Panchayatgesetze erlassen. 98.256 Panchayats waren errichtet worden, die 294.460 Dörfer umfaßten. ¹⁾ Damit waren in etwa 50% aller indischen Dörfer Selbstverwaltungskörper eingerichtet. ²⁾ Man rechnete damit, daß bis zum Jahr 1961 in ganz Indien Panchayats bestehen würden. ³⁾

Offiziell sprach man von einem großartigen Erfolg. ⁴⁾ Voll Begeisterung erklärten indische Beobachter, allenthalben seien die Kongreßregierungen der Länder darangegangen, "getreu den Lehren Gandhis die Einrichtung der Panchayats wiederzubeleben". ⁵⁾ Dieses und ähnliche Urteile waren nicht nur rhetorische Berufungen auf Gandhis Lehren. ⁶⁾

In der Tat erinnern die neuen Panchayatgesetze an die Forderung Gandhis, das sich selbst regierende Dorf zu einer elementaren Einheit des Staates zu machen. Die Zuständigkeiten der Dorfpanchayats sind beeindruckend. Betreffen sie doch alle Gebiete der Landverwaltung im traditionellen Sinne; die Volksschulen (Primary Schools), die Gesundheitsfürsorge, die Unterhaltung der Straßen und Brunnen, die Förderung des Dorfgewerbes - ja, sogar als neue Aufgaben die Förderung von Spielen und dörflichen Festen und z. T. die Errichtung einer Dorfwehr. Von den Dorfbewohnern gewählte Gerichte waren überall vorgesehen, und überall waren den Dörfern gewisse eigene Steuerquellen erschlossen.

Um die dörfliche Selbstverwaltung zu beleben, konnte es jedoch nicht ausreichen, nur ihre Kompetenzen zu erweitern. Wesentlich kam es auf andere Fragen an: Konnten die Dorfbewohner von heute auf morgen fähig werden, sich in de-

-
- 1) vergl. Malaviya, a. a. O., S. 265.
z. B. waren im ganzen Gebiet von U. P. im August 1949 Panchayats gewählt worden, vergl. Purwar, a. a. O., Preface, S. II.
 - 2) Es wird geschätzt, daß am Ende der britischen Herrschaft etwa in einem Drittel aller Dörfer Panchayats bestanden hatten. S. Palmer, a. a. O., S. 151. Die Zahlen der Panchayats vor und nach dem 2. Weltkrieg lassen sich aber wegen der Unterschiede der Verfassung der Panchayats nur unter Vorbehalt miteinander vergleichen.
 - 3) Balvantray Mehta Report, Bd. II, S. 1
 - 4) s. Malaviya, a. a. O., S. 268
 - 5) vergl. z. B. Malaviya, a. a. O., S. 262
 - 6) z. B. ist Malaviya ein genauer Kenner der Lehren Gandhis vom Panchayat Raj.

mokratischer Form selbst zu verwalten und gleichzeitig völlig neue Aufgaben zu übernehmen? Konnte man von ihnen überhaupt erwarten, daß sie wenigstens willens seien, die neuen Aufgaben zu den ihren zu machen und selbst durchzuführen? Würden sie bereit sein, neue Lasten zu tragen? Würde ihnen die staatliche Verwaltung sachliche, finanzielle und personelle Hilfe, Anleitung und Aufsicht zuteil werden lassen können? Und schließlich: Würden Länder und Zentrum zugunsten des "Panchayat Raj" ihren Einfluß einschränken wollen?

Die Distriktsverwaltungen waren gerade durch andere Aufgaben aufs äußerste angespannt. ¹⁾ Zur gleichen Zeit sank auch die personelle Qualität der Administration des Distrikts; denn die fähigsten Kräfte waren nach der Bildung der Indischen Union in die Ministerien der Länder und des Zentrums berufen worden. ²⁾

Übrigens blickten seit der Unabhängigkeit auch die politischen Parteien noch stärker als bisher "nach oben". Wer bislang vorwiegend örtliche Verbindungen gepflegt hatte, erstrebte nun Beziehungen zum "Zentrum". "Powers hung from above." ³⁾ Macht und Einfluß waren nur "oben" zu erlangen. Damit sind die Stichworte gefallen. "Oben", "im Zentrum" wurde die Politik gemacht, Die Dorfverwaltung lag im Vergleich dazu "unten" und "an der Peripherie". In den Hauptstädten der Länder und stärker noch im Zentrum trafen Pläne und Fähigkeiten, Hilfsbereitschaft und Mittel, Mut und Willenskraft zusammen. Die maßgebenden indischen Politiker sahen für die absehbare Zukunft ganz und gar nicht ihre Hauptaufgabe darin, einen "Ozeanischen Zirkel" von Dorfgemeinschaften zusammenzufügen und nur ein Minimum an Aufgaben und Mitteln an "weitere Gemeinschaften" zu delegieren. Das Ziel der Planung des Zentrums, die wir im vorigen Kapitel kennenlernten, war es, einen weitgehend zentralisierten, technisierten Staat zu errichten und zu lenken. Das Zentrum mußte den maßgebenden Politikern als der einzige geeignete Ort erscheinen, um ihre Pläne weitestgehend und schnellstmöglich zu verwirklichen. Von den "Höhen" des Zentrums und der Länderregierungen erschien die Verwaltung der Dorfpanchayats, als nicht viel mehr denn Bagatellverwaltung, ähnlich wie ihre Rechtssprechung nur als Bagatellrechtssprechung gedacht war. ⁴⁾

1) insbesondere durch eine Reform der Bodenrechte, die der Steuerverwaltung immense Aufgaben aufbürdete. Vergl. die Schilderung im 1. Fünfjahresplan, S. 129

2) vergl. den 1. Fünfjahresplan, S. 129. Fast alle englischen Angehörigen des ICS verließen Indien bald nach dem "Transfer of Power".

3) Dey, Panchayat-i-Raj, S. 13

4) Offizielle Entschließungen lauteten verständlicherweise nicht so hart. Aber auch sie zeigten deutlich, daß Gandhis Vision vom Panchayat Raj nicht das Leitbild der Kongreßpartei war; vergl. aus einer Resolution des All

Selbst die Bevorzugung der Dorfpanchayats vor den District Boards beruhte vielleicht nur zu einem geringen Teil auf der Überzeugung, daß der dörflichen Selbstverwaltung die weitesten Kompetenzen gebührten. Eine größere Rolle mag gespielt haben, daß die District Boards sich in der Dyarchie weder Ansehen bei den Politikern noch Popularität in der Bevölkerung hatten erwerben können. Die Panchayats waren damals weniger beachtet worden. Sie mögen daher nur vergleichsweise unbelastet erschienen sein. Da der offizielle Optimismus der ersten Jahre nach der Unabhängigkeit fraglos erwartete, auf dem Lande werde alsbald eine lokale Selbstverwaltung erblühen, fühlte man, sie werde sich in den Panchayats entfalten.

Kritische und erfahrene Anhänger lokaler Selbstverwaltung beobachteten mit Sorge, wie die District Boards zugunsten des Panchayatexperiments geschwächt wurden. Wenn es keinen Erfolg haben würde, dann bestand die Gefahr, daß von ländlicher Selbstverwaltung überhaupt nicht mehr viel übrig bleiben würde.¹⁾ Es fehlte schon jetzt nicht an Stimmen, die meinten, nun, wo die nationale Unabhängigkeit errungen sei, brauche man keine lokale Selbstverwaltung mehr, man habe ja einen demokratischen Staat.²⁾

So konnten kritischere Beobachter in die Begeisterung der ersten Jahre über den erfolgreichen Aufbau der Selbstverwaltung auf dem Lande nicht einstimmen. Aber darüber sollte man doch die Fortschritte der Reformgesetze nicht übersehen: Die Einführung des allgemeinen Wahlrechts für Männer und Frauen, die Austeilung von Verwaltungskompetenzen an die Panchayats in allen Ländern, die Beibehaltung der richterlichen Zuständigkeiten, die z. T. von besonderen Gerichtspanchayats zu erfüllen sind, die Eröffnung eigener Steuerquellen und die ersten Experimente mit Selbstverwaltungseinheiten auf der "mittleren Ebene".

Zwar brachten manche Politiker kein Verständnis für den Eigenwert lokaler Selbstverwaltung auf, sondern schworen auf "efficiency", und manche Anhänger der Selbstverwaltung hatten erst unklare Vorstellungen und wenig Sinn für Realitäten. Aber die offizielle Wertschätzung der Panchayats und die - wenn auch sachlich nicht ganz gerechtfertigte - Berufung auf Gandhis Lehre mochte nicht wirkungslos bleiben.

Fortsetzung der Fußnote 4) von Seite 70

India Congress Village Panchayat Committee im Jahr 1954: "Ein moderner Staat tendiert unvermeidlich zur Zentralisierung. Diese Tendenz sollte durch das Wachsen lokaler Selbstverwaltungseinrichtungen balanciert werden. Dies kann am besten durch die Entwicklung der Panchayats in Indien geschehen." zit. nach Purwar, a. a. O., Introduction, S. V.

1) so mit Nachdruck Sharma, Evolution, S. 267

2) ablehnend zitiert bei Dey, Panchayat-i-Raj, S. 33

9. KAPITEL

DIE AGRARREFORMEN UND DER BEGINN DES COMMUNITY DEVELOPMENT MOVEMENT

I. Höhere Produktion und höherer Lebensstandard für alle als wichtigste Ziele der Landverwaltung

Worin das Zentrum und die Länder ihre dringlichsten Aufgaben sahen, darin bestand von vornherein kein Zweifel. Schon das Nationale Planungskomitee des Kongresses von 1938 hatte erhöhte Produktion in der Landwirtschaft (und in der Industrie) und einen angemessenen Lebensstandard für jedermann an die Spitze seiner Forderungen gesetzt. ¹⁾

Nach errungener Unabhängigkeit betonte die indische Regierung immer wieder, daß die landwirtschaftliche (und die industrielle) Erzeugung mit allen Kräften gesteigert werden müsse. ²⁾ Die im April 1949 eingesetzte Fiscal Commission (unter dem Vorsitz von V. T. Krishnamachari) unterstrich die Notwendigkeit, die Landwirtschaft zu rationalisieren und empfahl, eine "National Extension Agency" aufzubauen, die die Verbreitung wissenschaftlicher Produktionsmethoden "in der Landwirtschaft fördern und alle Familien" erreichen solle. ³⁾ In der Verfassungsentscheidung für den Wohlfahrtsstaat ⁴⁾ kam der Wille zum Ausdruck, den Lebensstandard der ganzen Bevölkerung zu heben.

II. Agrarreformgesetze

Als bald nach dem 2. Weltkrieg wurden grundlegende Agrarreformen eingeleitet. Es ist wichtig, darauf zu achten, daß die Reformgesetze mehr oder weniger alle Vorläufer aus der Zeit der britischen Herrschaft hatten, und daß es gemäß der Kompetenzverteilung die Länder waren, und nicht die Union, die sie erließen. Nicht minder bedeutsam ist aber der Nachdruck, den das Zentrum darauf legte, die Reformen schnell und durchgreifend zu verwirklichen. Ein Bericht des "Con-

1) s. Nehru, *Discovery*, S. 403, 404

2) vergl. z. B. Resolution of the Government of India on Industrial Policy vom April 1948 zit. nach Krishnamachari, *Planning*, S. 45

3) vergl. Krishnamachari, *Planning*, S. 46, 89

4) vergl. bes. Präambel und von den in Teil IV enthaltenen Directive Principles, Art. 38, 39, 41 bis 43, 46 bis 48.

gress Agrarian Reform Committee" aus dem Jahr 1948 beeinflusste die Gesetzgebung der Länder stark, ¹⁾ und der 1. Fünfjahresplan betonte ihre Notwendigkeit.

Die Bodenreformen begannen mit der Abschaffung des Zamindarsystems. ²⁾ Die Rechte der Zamindars wurden gegen Entschädigung aufgehoben. Das Eigentum am Land fiel an den Staat, dem die "Erbpächter" ihre Steuern und ihre Pacht fortan direkt zu zahlen haben, von dem sie das Land auch käuflich erwerben können. Die neuen Verhältnisse erinnern an das Ryotwari-System, ³⁾ - Den Teil des Landes, auf dem rechtlich ungesicherte Pächter saßen, durften die Zamindars als Eigentum behalten, sofern sie den Boden nunmehr selbst bewirtschafteten. Unterverpachtung wurde grundsätzlich verboten. ⁴⁾ Pachtschutzgesetze garantierten den "Erbpächtern" langjährige Verträge und setzten den Pachtzins auf 1/4 bis 1/5 des Wertes der Erzeugnisse herab. ⁵⁾

1) s. Malaviya, a. a. O., S. 276

2) z. B. in Uttar Pradesh durch den Zamindari Abolition and Land Reforms Act 1951, der auf eine EntschlieÙung der gesetzgebenden Versammlung vom 8. 8. 1946 zurückgeht. Rechtliche Schwierigkeiten hatten die Verkündung des Gesetzes verzögert; vergl. Purwar, a. a. O., S. 109, Anm. 1

3) vergl. oben, S. 19

4) Die Verwaltungsarbeiten zur Beseitigung der Zamindars und ähnlicher Mittelpersonen waren 1958 zu 95% durchgeführt. Die Summe der zu zahlenden Entschädigungen wird auf 6400 Millionen Rs geschätzt, davon wurden bis Ende 1961 ca. 2160 Millionen Rs bezahlt. vergl. S. H. Steinberg, The Statesman: Yearbook 1963 S. 431

5) s. Yearbook 1963, S. 431

Die Gesetze können hier nicht behandelt werden. So muß ein Hinweis auf Mertin S. 43 genügen, um anzudeuten, welche Probleme nachgewachsen sind, nachdem die Landreformgesetze die alten dekapitierten; Ehemalige Zamindars versuchten weithin erfolgreich, Pächter zu einer "freiwilligen" Aufgabe des Bodens zu bewegen, um selbst Land in großem Umfang rentabel zu bewirtschaften. "Im allgemeinen war es für die Pächter schwierig, ihre Rechte geltend zu machen", wie die Planungskommission in der "Review of the First Plan" S. 320 feststellte. Viele Pächter sanken auf diese Weise zu Landarbeitern herab, die unter chronischer Unterbeschäftigung leiden. Der zunehmende Einsatz rationeller Arbeitsmethoden steigert zwar die Produktion, trägt aber häufig zur Unterbeschäftigung und damit, wenigstens auf kurze Sicht, zum Elend der Landarbeiter bei. Man mag hieraus entnehmen, wie groß die Schwierigkeiten sind, die beiden Ziele "Produktionserhöhung" und "besserer Lebensstandard für alle" vereint zu erreichen.

Später folgten Gesetze nach, die die Größe des Grundeigentums beschränkten.¹⁾ Auch wurde die Zusammenlegung zersplitterten Grundbesitzes in Zwangsverfahren eingeleitet.²⁾ - Außerhalb der gesetzlichen Reformen steht die 1951 von Vinoba Bhave, einem Schüler Gandhis, ins Leben gerufene Landschenkungsbewegung zugunsten der Landarmen und Landlosen, deren materielle Erfolge aber wohl leicht überschätzt werden.³⁾

Die Agrarreformen veränderten die gesetzlichen Gemeindeverfassungen in der Regel nicht. Eine Sonderentwicklung war allerdings in Uttar Pradesh zu verzeichnen. Hier umfaßten die Gebiete der Panchayats nach dem U. P. Panchayat Raj Act 1947 ursprünglich meist 1000 bis 2000 Einwohner, unabhängig davon, ob sie einem oder mehreren der in der Regel kleineren "Steuerdörfer" angehörten, einer fiskalischen Einteilung, die sich näher an die örtlichen Siedlungsformen hielt.⁴⁾

Daß die "Dorfeinheiten" der Selbstverwaltung größer waren als die "Steuerdörfer" machte Schwierigkeiten, nachdem der Zamindari Abolition and Land Reforms Act, 1951 forderte, in jedem Steuerdorf sog. "Land Management Committees" einzurichten. Jene Komitees wurden aus solchen Angehörigen der Panchayats gebildet, die in den betreffenden Steuerdörfern wohnten. Die Komitees waren rechtlich völlig unabhängig und selbständig.

Ihnen oblag die Verwaltung des Landes, das infolge der Agrarreformen als "herrenlos" in das Eigentum des "Steuerdorfes" gefallen war. Außerdem waren die Land Management Committees für die Bewirtschaftung von Viehweiden, Zisternen, Teichen usw. zuständig und hatten für das Bestattungswesen und für die Anlage von Wegen zu sorgen.⁵⁾

Mit anderen Worten waren die Komitees also für die Gebiete zuständig, denen das Hauptinteresse aller Dorfeinwohner gelten mußte. Sie waren damit in Wahr-

-
- 1) Großgrundbesitz ist in Indien allerdings nicht häufig. Vergl. Mertin, a. a. O., S. 43. Es ist nicht zu erwarten, daß viel Land zur Verteilung kommen wird, so Krishnamachari, Planning, S. 160 ff.
 - 2) Die Prozedur, die einen großen Verwaltungsaufwand erfordert, nimmt naturgemäß längere Zeit in Anspruch; vergl. z. B. Balvantray Mehta Report, Bd. III, Teil 2, S. 35, der 1957 berichtete, daß die "Consolidation of Holdings" derzeit in U. P. in 26 (von 54) Distrikten betrieben wurde.
 - 3) vergl. Mertin, a. a. O., S. 44
 - 4) Die Siedlungsdörfer umfassen in U. P. durchschnittlich 489 Einwohner, vergl. Malaviya, a. a. O., S. 294
 - 5) vergl. dazu Purwar, a. a. O., S. 111, 114

heit im Vergleich zu den Panchayats der bedeutendere Verwaltungskörper. Aus diesem Grunde und weil die Beziehungen zwischen den Panchayats und den Land Management Committees gesetzlich nicht klar geregelt waren, drohte die dörfliche Selbstverwaltung in Konfusion zu geraten.¹⁾ Daher änderte der Gesetzgeber die Gebiete der Panchayats so, daß sie mit den Gebieten der "Steuerdörfer" (die gleichzeitig etwas vergrößert wurden) übereinstimmen.²⁾ Seither besitzt jedes Dorf mit mindestens 250 Einwohnern eine Panchayat, die in ihrer Gesamtheit gleichzeitig Land Management Committee ist.³⁾

III. Die Entstehung des "Community Development Programme"

Die Länder und das Zentrum ließen es nicht bei gesetzgeberischen und orthodoxen Verwaltungsmaßnahmen bewenden. Sie zeigten sich für die Ideen von "rural uplift", "village extension" usw. aufgeschlossen, die schon die Reformer zur Zeit der Dyarchie propagiert hatten, um in den Dorfbewohnern ein eigenes Streben nach Fortschritt zu erwecken.

Neu war die Überzeugung der Politiker, daß es erforderlich sei, durch umfassende staatliche Maßnahmen allen wichtigen wirtschaftlichen und sozialen Problemen auf dem Lande zugleich zu Leibe zu rücken.⁴⁾

Unmittelbar nach der Unabhängigkeit begannen die Länder mit Unterstützung des Zentrums die ersten Experimente.⁵⁾

1) vergl. Purwar, a. a. O., S. 114

2) vergl. U. P. Panchayat Raj Amendment Act II of 1955

3) Die Zahl der Panchayats in U. P. stieg damit auf 72 428, vergl. Purwar, a. a. O., Introduction, S. XII

4) vergl. Mertin, a. a. O., S. 144

Man erinnert sich, daß auch Gandhi eine umfassende Lösung für notwendig hielt und seine Lehren sogar weit über den Rahmen der Landverwaltung hinausgingen. Aber er wollte aus grundsätzlichen Erwägungen eine dezentralisierte Wirtschaft, während die Planer des unabhängigen Indiens selbstverständlich das höchstmögliche Maß an zentraler staatlicher Führung, Hilfe und Kontrolle einzusetzen gedachten.

5) z. B. das Firka Development Scheme in Madras und der Aufbau v. Nilokheri und Faridabad. Bei letzteren handelt es sich allerdings um städtische Siedlungen; s. Dey, Panchayati-i-Raj, S. 67, 69.

Das folgenreichste Projekt wurde von amerikanischen Raumplanern und Entwicklungsspezialisten im Distrikt Etawah in Uttar Pradesh in Angriff genommen.¹⁾ Den Planern ging es in erster Linie darum, die landwirtschaftliche Produktion zu erhöhen, doch außerdem auch um eine Verbesserung der Hygiene und um Erwachsenenbildung. Sie legten prinzipiellen Wert darauf, dort anzusetzen, wo die Landbevölkerung selbst Bedürfnisse empfand. (Die Formel von den "felt needs", den von der Landbevölkerung empfundenen Nöten, wurde durch sie zu einem Schlagwort des Community Development).

Ziel des "Pilot Project Etawah" war es zunächst, herauszufinden, wieviel Initiative, Selbstvertrauen und Bereitschaft zur Zusammenarbeit unter den Dorfbewohnern geweckt werden könnten, und welche bleibenden wirtschaftlichen und sozialen Verbesserungen mit verhältnismäßig geringen Kosten zu erreichen seien.²⁾ Die Planer bedienten sich der vierzigjährigen Erfahrungen des amerikanischen "Extension Service". Sie konnten über ihre indischen Mitarbeiter aus der Praxis der indischen Verwaltung Nutzen ziehen.³⁾

Die Arbeiten in Etawah (und an anderen Projekten) erwiesen sich als erfolgreich. Mit Hilfe der Ford Foundation wurden schon in der Mitte des Jahres 1951 weitere 15 "Pilot Projects" nach seinem Muster in verschiedenen Ländern begonnen.

Der erste Fünfjahresplan, der im Juli 1951 veröffentlicht wurde, enthielt schon die wichtigsten Grundsätze eines "Community Development Programme" für ganz Indien.⁴⁾ Community Development wurde im Plan als die Methode bezeichnet, die das soziale und wirtschaftliche Leben der Dörfer verändern sollte;

-
- 1) Die ersten Pläne stammten von A. Mayer, einem amerikanischen Ingenieur, der während des 2. Weltkrieges als Soldat in Indien stationiert war. Er teilte sie Nehru mit, der ihn bewog, sie praktisch zu erproben. Mayer erhielt vorzügliche personelle Unterstützung der Regierung von U. P. Er begann die Arbeit 1948 mit zwei amerikanischen Spezialisten und indischen Mitarbeitern zunächst in 64 Dörfern des Districts und dehnte sie bald auf den ganzen Distrikt aus. Vergl. Dey, Panchayat-i-Raj, S. 68, A. Mayer u. a., Pilot Projects, India S. XI.
 - 2) Mayer u. a., a. a. O., S. 37
 - 3) Dey, Panchayat-i-Raj, S. 68. Die selbstsichere Weltoffenheit, mit der der Autor auch den Anteil ausländischer Unterstützung vermerkt, ist bei-spielhaft. Vergl. daneben Malaviya, a. a. O., S. 728, 729.
 - 4) Mertin, a. a. O., übersetzt es mit "Dorfgemeinschaftsprogramm". Die Bezeichnung erscheint als etwas zu eng, da die Planungen weit über den Rahmen der dörflichen Wirtschaft hinausgingen. Es wird daher der englische Name bevorzugt.

von größter Dringlichkeit sei es, die landwirtschaftliche Produktion zu erhöhen; die Erfahrungen aus der Dyarchie hätten bewiesen, daß Entwicklungsprogramme, die auf die Mitarbeit der Bevölkerung bauten, mehr Aussichten auf dauerhaften Erfolg böten, als wenn sie von oben aufoktroiert würden; die Teilnahme des Volkes sei entscheidend wichtig, und die Hauptverantwortung für die Verbesserung ihrer eigenen Lebensbedingungen müsse beim Volk selbst liegen. ¹⁾

Am 2. Oktober 1952, dem Geburtstag Gandhis, proklamierte Nehru feierlich den Beginn des "Community Development Movement" in ganz Indien. ²⁾ Etwa zur gleichen Zeit kam das Grow More Food Committee unter dem Vorsitz von V. T. Krishnamachari zu dem Schluß, daß ohne umfassende Reformen des Dorflebens keine landwirtschaftlichen Verbesserungen zu erzielen seien. Es forderte, ähnlich wie schon die Fiscal Commission 1950, den Aufbau eines "National Extension Service" mit Hilfe des Zentrums. ³⁾

1) s. 1. Plan, S. 223-228

2) Zuvor hatten die USA Finanzhilfe zugesichert, s. Dey, Panchayat-i-Raj, S. 70, 71

3) s. S. K. Dey, Panchayat-i-Raj, S. 73. Nach den geschilderten Umständen kann man nicht mehr Tinker (in Braibanti a. a. O., S. 107 und in India S. 191) zustimmen, der ohne weiteres eine Parallele zwischen den Entwicklungen in der Dyarchie und im unabhängigen Indien zieht; bei-
desmal hätten nämlich die Regierungen, nachdem die Panchayatexperimente keine raschen Erfolge gezeigt hätten, sie aufgegeben und das Heil in "rural reconstruction" gesucht, neuerdings "community development" genannt. Abgesehen davon, daß "rural reconstruction" vor dem 2. Weltkrieg gerade nicht allgemein von den Regierungen betrieben wurde, lagen auch die Verhältnisse nach dem 2. Weltkrieg ganz anders.

Die maßgebenden Planer des Zentrums legten von Anfang an das Hauptgewicht auf eine Entwicklung der Landwirtschaft durch umfassende Reformen im Wege der Selbsthilfe. Den Aufbau dörflicher Selbstverwaltung überließen sie zunächst den Ländern, die in einer ersten Gesetzgebungswelle "Panchayat Raj" dekretierten. So könnte man zutreffender sagen, daß in den ersten zehn Jahren nach der Unabhängigkeit die Entwicklung der dörflichen Selbstverwaltung und die der wirtschaftlichen und sozialen Reformen parallel zueinander liefen.

IV. Die Ausbreitung des "Community Development Movement" und Einzelheiten des Programms

Das Entwicklungsprogramm wurde in 55 Gebieten in verschiedenen Teilen der Indischen Union gleichzeitig in Angriff genommen, die jeweils 100 bis 300 Dörfer umfaßten. Absichtlich bildete man nicht etwa in einzelnen Staaten Schwerpunkte, sondern arbeitete von vornherein darauf hin, ganz Indien zu erfassen. ¹⁾

Bis zum Ende des ersten Fünfjahresplans hatte das Programm in etwa 123.000 Dörfern zu wirken begonnen. ²⁾ Bis zum Ende des zweiten Planes sollte das ganze ländliche Indien von ihm ergriffen sein. ³⁾

Für die Planungskommission stand die Erhöhung der landwirtschaftlichen Erzeugung immer an erster Stelle ihrer Forderungen. ⁴⁾ Die "Entwicklung" hatte sich nach ihrer Ansicht vornehmlich auf Ackerbau, Viehzucht, das Genossenschaftswesen, das Dorfgewerbe, die örtlichen Verbindungswege und ähnliche Objekte zu beziehen. ⁵⁾

Aber auch der Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, die Förderung von Volksschulen und der Volksgesundheit gehörten in das Community Development Programme von Anfang an hinein. ⁶⁾ Es trug somit immer auch den Charakter eines Wohlfahrtsprogramms und wurde "der Wohlfahrtsstaat in Aktion" genannt. ⁷⁾

1) s. S. K. Dey, Panchayat-i-Raj, S. 74.

2) s. Krishnamachari, Planning, S. 89, 90

Nach dem Zensus von 1961 gibt es 564.258 Dörfer in der Indischen Union, vergl. India, 1963, S. 20

3) s. 2. Plan, S. 241

4) vergl. 1. Plan, S. 225, 2. Plan, S. 239, 3. Plan, S. 338

5) s. Balvantray Mehta Report, Bd. I, S. 7

Die Genossenschaften befassen sich traditionell hauptsächlich mit der Kreditvergabe. Absatz- und Einkaufsgenossenschaften und Dienstleistungsgenossenschaften sind noch selten. Der Ruf nach Produktionsgenossenschaften stieß innerhalb des Kongresses auf ein zwiespältiges Echo. Die Unionsregierung hat Pläne für eine zwangsweise Kollektivierung von sich gewiesen; s. Mertin, a. a. O., S. 115

6) vergl. Dey, Panchayat-i-Raj, S. 68; Krishnamachari, Planning, S. 159, Balvantray Mehta Report, Bd. I, S. 7

7) Krishnamachari, Planning, S. 90

Die Verwaltung wollte technische Anleitungen, Hilfsmittel und Geld zur Verfügung stellen. Ein allgemeines Verlangen nach neuen Kenntnissen und der Wille zu einem "besseren Leben" sollten geweckt und unterstützt werden und zu einem "revolutionären Wandel" des Lebens auf dem Lande führen. 1) 2)

1) Krishnamachari, Planning, S. 159

2) Inzwischen ist "Community Development" in vielen Ländern Asiens zu einem Schlagwort geworden, das für wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Fortschritt vermittelt einer Verbindung von staatlicher technischer Hilfe und Selbsthilfe der Bevölkerung steht. Es würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, diese Entwicklung zu verfolgen. Vergl. z. B. Tinker, Community Development, a. a. O., S. 309, 310, 322.

10. KAPITEL

DIE AUSWIRKUNGEN DES COMMUNITY DEVELOPMENT MOVEMENT AUF DIE LÄNDLICHE VERWALTUNG BIS 1956

I. Die staatliche Administration bis zum Distrikt

Zur Förderung des Entwicklungsprogramms setzte die Unionsregierung 1952 eine "Community Projects Administration" (C. P. A.) ein, mit einem "Administrator" an der Spitze. Er war dem "Central Committee for Community Development" verantwortlich, das aus den Mitgliedern der Planungskommission und dem Minister für Ernährung und Landwirtschaft bestand, unter dem Vorsitz des Premierministers. ¹⁾ 1956 wurde die C. P. A. in den Rang eines Ministeriums erhoben, des "Ministry for Community Development." ²⁾

Das Central Committee for Community Development blieb auch nach der Errichtung des Ministeriums bestehen und für die Entscheidung grundsätzlicher Fragen zuständig. ³⁾

Da nach der Verfassung das Gebiet des Community Development in der Kompetenz der Länder liegt, wurde der Aufgabenbereich des Ministeriums darauf beschränkt, Daten zu sammeln und auszuwerten und Vorschläge auszuarbeiten und den Länderregierungen zur Verfügung zu stellen. Außerdem führt es Schulungskurse für Bedienstete der Entwicklungsdepartments usw. durch. Sein wesentlichster Einfluß auf die Politik der Länder rührt aber daher, daß es an sie die Zuschüsse des Zentrums für Community Development vergibt. Mit Auflagen bei der Vergabe von Geldmitteln und durch die persönliche Überzeugungskraft des fähigen Unionsministers gelang es, die Entwicklungspolitik der Länder im wesentlichen nach den Vorstellungen des Zentrums auszurichten. ⁴⁾

1) Das Komitee war von der Planungskommission organisatorisch getrennt. S. Dey, Panchayat-i-Raj, S. 71

2) An seine Spitze wurde S. K. Dey berufen. Er war bis zum Ende des 2. Weltkrieges in der Industrie tätig gewesen und hatte sich nach der Unabhängigkeitserklärung der staatlichen Verwaltung zur Verfügung gestellt. Er leitete zunächst das Projekt Nilokheri und wurde später der Administrator der C. P. A. - Nach dem Tode Nehrus übernahm Shastri ihn in sein Kabinett.

3) s. India, 1963, S. 171

4) Mertin, a. a. O., S. 86, 87

Die Länder bildeten in der Regel "State Development Committees", die unter dem Vorsitz des Chefministers standen und zu denen die Leiter der beteiligten Fachministerien und ein sogenannter "Development Commissioner" gehörten. Die Aufgabe des letzteren war es, die Tätigkeit der Fachministerien zu koordinieren. ¹⁾ In manchen Ländern war er zugleich auch Chef der Planungsbehörde. ²⁾

In den ersten Jahren errichteten die verschiedenen Fachministerien, die für die einzelnen Aspekte des Entwicklungsprogramms zuständig waren, weitere eigene, vom Collector unabhängige Departments im Distrikt. ³⁾ Es fehlte zunächst an wirksamer Koordination und an Verbindung zur traditionellen Distriktsverwaltung. ⁴⁾

Von 1954 an wurde daher, um die Einheit der Distriktsverwaltung wiederherzustellen, dem Collector die Verantwortung für alle Entwicklungsarbeiten übertragen. ⁵⁾ Es hatte sich herausgestellt, daß nur er mit seinem großen Prestige aus der traditionellen Verwaltung in der Lage sein konnte, die Arbeit der verschiedenen Departments zu koordinieren. Mit Recht wird er also auch heute einer der wichtigsten Verwaltungsbeamten Indiens genannt. ⁶⁾

II. Die Development Blocks

Als neue Verwaltungsebene wurde vom Community Development der "Community Development Block" eingeführt. Die Einheit des Blocks geht auf das Etawah Projekt zurück. Seine Initiatoren hatten die Entwicklungsarbeiten in Blocks or-

1) India 1963, S. 171

2) Mertin, a. a. O., S. 85

3) Diese Tendenz hatte sich, wie man sich erinnert, schon in der Dyarchie abgezeichnet. A. Mayer legte dann besonderen Wert auf eine "Autonomie der Entwicklungsverwaltung"; denn Stellung und Mentalität der Collectors waren nach seiner Ansicht zu stark von den fiskalischen und Ordnungsaufgaben bestimmt, aus denen sie ihr Ansehen bezogen, vgl. Tinker, Authority S. 363, Mertin, a. a. O., S. 84

4) vergl. 3. Plan, S. 341; Krishnamachari, Planning, S. 234
 vergl. die Forderung des 1. Plans S. 130 nach Zusammenfassung der verschiedenen im Distrikt tätigen Stellen.

5) Tinker, Authority, S. 364; Khera, S. 8

6) Khera, a. a. O., S. 6; Tinker, Authority, S. 364; Mertin, S. 84
 2. Plan, S. 149

ganisiert, die jeweils etwa 100 Dörfer mit insgesamt etwa 66.000 Einwohnern umfaßten. ¹⁾

Die Gebiete der blocks decken sich mit keiner anderen Verwaltungseinheit, insbesondere nicht mit den größeren Taluks und Tehsils. ²⁾ Sie wurden also ohne Präzedenz experimentell geschaffen. Später wurde die Meßzahl von 66.000 Einwohnern in der Regel um 25% überschritten, so daß die meisten Blocks über 80.000 Einwohner umfassen. ³⁾

Von der Ebene der Blocks aus sollen die Aufgaben des Entwicklungsprogramms praktisch durchgeführt werden. Insofern ist der Block die Hauptverwaltungseinheit des Community Development. ⁴⁾ Die Blocks wurden mit eigenem Verwaltungspersonal, sogenannten Extension Officers, ausgestattet, d. h. mit Fachleuten für Ackerbau, Viehzucht, das Dorfgewerbe, das Genossenschaftswesen usw. Hinzu kamen ein Arzt, ein Gesundheitsinspektor und eine Fürsorgerin. Ihnen wurde ein Block Development Officer (BDO) übergeordnet. ⁵⁾

-
- 1) Ursprünglich schlugen sie vor, je drei Blocks zu sog. "Community Projects" zu vereinigen, doch wurde jene Einheit bald wieder aufgegeben. Vergl. Mertin, a. a. O., S. 75
 - 2) Außer in Bihar, Rajasthan und Bombay, wo die Tehsildars (bzw. Mamlatdars) gleichzeitig Block Development Officers wurden; vergl. Balvantray Mehta Report, Bd. I, S. 38; s. auch Mertin, a. a. O., S. 79
 - 3) s. Mertin, a. a. O., S. 79
Doch kommen größere Abweichungen vor. Es gibt Blocks mit 43.000 und solche mit 200.000 Einwohnern. In U. P. umfassen die Blocks durchschnittlich 61.000 Einwohner; vergl. Balvantray Mehta Report Bd. II, S. 37, 40
 - 4) Neben den C. D. Blocks gibt es auch sogenannte N. E. S. Blocks (National Extension Service Blocks). Ihre Errichtung wurde am 2. 10. 1953 proklamiert. Ihre Ziele sind dieselben wie die der C. D. Blocks, doch erfolgt die Entwicklung in den N. E. S. Blocks weniger intensiv und mit dem Einsatz geringerer Mittel. Erfolgreiche N. E. S. Blocks werden in C. D. Blocks umgewandelt; vergl. Potter, a. a. O., S. 54.
 - 5) vergl. Mertin, a. a. O., S. 80 bis 82, India 1963, S. 171. Auf die verschiedenen und wechselnden Regelungen der "Dienst- und Fachaufsicht" im Block kann hier nicht eingegangen werden.
Die Gesamtheit der in den C. D. oder N. E. S. Blocks tätigen Bediensteten wurde "National Extension Service" genannt. Man muß jedoch beachten, daß es sich hierbei nicht um einen einheitlichen Kader handelte, sondern um Angehörige der verschiedenen Landesverwaltungen, die in die Blocks abgeordnet waren. "National Extension Service" war also nur der Name eines einheitlichen Systems, die Blocks mit bestimmten Fachleuten zu besetzen; vergl. Balvantray Mehta Report, Bd. I, S. 2.

Der Block wurde für die Dauer von drei Planungsperioden, d. h. für insgesamt 15 Jahre nach einem schematischen Budget mit Geldmitteln ausgestattet. ¹⁾

Die Entwicklungsbewegung beschränkte ihre Tätigkeit aber nicht nur auf die Blockebene. Mit dem "Village Level Worker" (VLW) entsandte sie einen Vorposten in die Dörfer. Auch diese Einrichtung geht auf die Erfahrungen in Etawah zurück.

Der "VLW" soll im Dorf leben und der "Mann für alles" sein. Er soll in allen technischen Fragen "erste Hilfe leisten", also beispielsweise neue Arbeitsmethoden demonstrieren, Saatgut und Kunstdünger beschaffen und den Bauern bei der Beantragung staatlicher Kredite helfen. ²⁾ Auf diese Weise soll er das Vertrauen der Dorfbevölkerung gewinnen. Absichtlich wurden ihm keine Hoheitsfunktionen übertragen, damit er ein unverdächtiger Freund des Dorfes werden könne. Er ähnelt insofern dem "Village Worker", wie Gandhi ihn propagierte. Im Anklang an Gandhis Lehren wird der "Village Level Worker" auch "Gram Sevak", d. h. Diener des Dorfes genannt. Verwaltungsmäßig wurde er dem BDO unterstellt. ³⁾

III. Das Verhältnis des Community Development zur ländlichen Selbstverwaltung und die Errichtung eigener Beratungskörper

Die Entwicklungsbewegung hielt es, wie wir früher sahen, für entscheidend wichtig, die "empfundenen Nöte" der Bevölkerung zu berücksichtigen. Der Gedanke lag also nahe, daß die Planungskommission eine Verbindung des Community Development zur ländlichen Selbstverwaltung suchte, und es lohnt, ihre Ausführ-

1) vergl. Dey, Panchayat-i-Raj, S. 72. Das Budget wurde später revidiert, vergl. India 1962, S. 183

2) s. Mertin, a. a. O., S. 77

3) "Gram Sevak" ist inzwischen zu einem neuen Beruf geworden, der höhere Schulbildung und eine zweijährige Ausbildung, hauptsächlich in der Landwirtschaft, voraussetzt. In 93 Trainingszentren, die dem Landwirtschaftsministerium der Union unterstehen, wurden bis 1960 etwa 36.000 Gram Sevaks ausgebildet. Vergl. Mertin, a. a. O., S. 78.

In Etawah standen für je 4 Dörfer 1 VLW zur Verfügung, vergl. Tinker, Authority, S. 365. Allgemein war ein Verhältnis von 3500 : 1 vorgesehen. Doch beträgt es in der Praxis günstigenfalls nur 6000 : 1; vergl. Mertin, a. a. O., S. 77

vergl. auch Dube, a. a. O., Appendix I und II.

rungen im 1. Plan hierauf zu prüfen. Er enthält den Hinweis, für die Durchführung des Entwicklungsprogramms sei es wesentlich, "eine Anzahl von Laien zu beteiligen," ¹⁾ Die Planer erklärten es für eine der wichtigsten neuen Aufgaben der Distriktsverwaltung, "eine geeignete Agentur für Entwicklung auf der Dorfebene" zu errichten, "die ihre Autorität von der Dorfgemeinschaft ableite." ²⁾

Die Forderung mußte erstaunen; denn längst war die erste Welle von Panchayat-gesetzen über die meisten Länder hinweggegangen, und es gab auf den Dörfern Panchayats, die demokratisch gewählt und mit denkbar umfassenden Zuständigkeiten versehen waren. Ihrer wollten sich die Planer offenbar nicht bedienen. Sie erschienen ihnen nicht geeignet, als Vehikel der "bedeutendsten Reformbewegung" jener Zeit ³⁾ zu dienen. Die Planer sprachen es sogar deutlich aus; unter den gegebenen Umständen (weil sie nämlich unter der britischen Herrschaft schwächer geworden sei) sei die Dorfgemeinschaft zunehmend von der staatlichen Verwaltung abhängig geworden und "weniger geeignet, ihre Angelegenheiten selbst zu verwalten." ⁴⁾ Kurz gesagt, die Planungskommission lehnte damals jede nähere Verbindung des Entwicklungsprogramms zur dörflichen Selbstverwaltung ab,

Blieben aber die Panchayats von der Verwaltung des Community Development ausgeschlossen, inwiefern konnte man dann noch von einer umfassenden "Herrschaft des Dorfes" sprechen, die "getreu den Lehren Gandhis wiederbelebt" worden sei? ⁵⁾ Unter diesen Verhältnissen ließ sich die dörfliche Selbstverwaltung im Gegenteil nur als ein Appendix zentraler, staatlicher Administration werten.

Die Planer waren konsequent. Hinsichtlich der District Boards erklärten sie, für die Durchführung des Entwicklungsprogramms reiche es nicht aus, "sich nur auf diejenigen zu verlassen, die vom Volke gewählt seien; es sei notwendig, ihre Erfahrungen und Interessen zu ergänzen, indem man einige Personen mit hereinnehme, die z.B. die Genossenschaftsbewegung, das Feld konstruktiver Sozialarbeit, und technische Kenntnis und das Verständnis der Beziehung zwischen örtlichen Programmen und dem nationalen Plan wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung repräsentierten". ⁶⁾ Zwar sollten Laien den Kern zu bildender "Development Committees" stellen. Doch sollten jene Komitees jedenfalls nicht von der Bevölkerung gewählt werden und nur beratende Funktionen haben. ⁷⁾

1) 1. Plan, S. 140

2) 1. Plan, S. 130

3) so Nehru in einer Adresse an die vierte Konferenz der Development Commissioners 1955, zit. nach Palmer, a. a. O., S. 174

4) 1. Plan, S. 132

5) so Malaviya, a. a. O., S. 262

6) 1. Plan, S. 139

7) 1. Plan, S. 140

Damit blieben auch die District Boards außerhalb der Entwicklungsbewegung. Ihr Ausschuß zeigt, mehr noch als die Entziehung gewisser traditioneller Kompetenzen, daß die zentrale Planung die Boards abgeschriebe hatte.

In die Formen der ländlichen Selbstverwaltung griff das "Community Development Movement" damals also nicht ein. Aber es drohte, sie ihres Inhalts zu entleeren.

Anfänglich hoffte man, sich die Mitarbeit der Bevölkerung durch eine freiwillige Organisation (den sog. Bharat Sevak Samaj) sichern zu können.

Man schuf auf der Ebene der Blocks und der Distrikte und z. T. auch auf Landesebene Beratungskörper (Advisory Bodies), die aus Bediensteten der Entwicklungsbehörden, Angehörigen des Sevak Samaj, Parlamentariern usw. zusammengesetzt wurden. Sie hatten praktisch keinen Einfluß auf das Zustandekommen und die Ausführung der Pläne.¹⁾

Nach alledem darf man aber nicht übersehen, daß die Planer des Zentrums die ländliche Selbstverwaltung nicht prinzipiell und endgültig ablehnten. Nicht umsonst regten sie schon im 1. Plan an, den Kern der Beratungskomitees aus Laien zu bilden.²⁾ Es ging ihnen nur darum, die Lage realistisch einzuschätzen. Unter den gegebenen Umständen hielten sie die ländliche Selbstverwaltung allerdings nicht für fähig, die Entwicklungsbewegung vorwärts zu treiben.

IV. Vorschläge für eine Verbindung zwischen Community Development und ländlicher Selbstverwaltung

Gegen die zentrale Planung "von oben" erhob sich unter den Anhängern Gandhis Protest. Ende 1953 forderte S.R. Agarwal, es müsse "von unten" geplant werden. Die Planungskommission stellte die Forderung sofort als Anregung zur Diskussion, zu prüfen, wie lokale Initiative die Pläne entwickeln könne.³⁾ Auch hieran läßt sich erkennen, daß die Planer die ländliche Selbstverwaltung und die Entwicklungsbewegung nicht prinzipiell voneinander getrennt wissen wollten.

Im April 1954 wies die Planungskommission die Länderregierungen darauf hin, daß im Rahmen des 2. Fünfjahresplans die Dörfer und Distrikte eigene Pläne entwickeln sollten, um die Anteilnahme jedes einzelnen zu sichern.⁴⁾

1) Dey, Panchayat-i-Raj, S. 72, 76; Mertin, a. a. O., S. 89, 90

2) 1. Plan, S. 140

3) Malaviya, a. a. O., S. 759

4) Rundschreiben vom 28. 4. 1954 zitiert nach Purwar, a. a. O., S. 317

Im Mai 1954 untersuchte eine Konferenz der Development Commissioners erstmals, wie die Block Advisory Committees mit Leben erfüllt werden könnten. Es schälte sich der Gedanke heraus, das Laienelement in ihnen zu verstärken und in die Komitees auch die Vorsitzenden der Panchayats oder auch einzelne Panches aufzunehmen. ¹⁾

Im Juni 1954 faßte eine vom Gesundheitsminister der Union einberufene Konferenz der Local Self-Government Minister der Länder ²⁾ das Verhältnis des Entwicklungsprogramms zur ländlichen Selbstverwaltung ins Auge und machte neue Vorschläge: Die Dorfpanchayats sollten "als wirksame Grundeinheiten der Selbstverwaltung und als elementare Planungskörper für eine Planung von unten" dienen; ³⁾ zwischen den Panchayats und dem "State" sollte eine vermittelnde Selbstverwaltungseinheit bestehen, die sowohl die Arbeit der Panchayats koordinieren und beaufsichtigen als auch gewisse eigene Kompetenzen haben sollte. ⁴⁾ Da die District Boards nicht erwähnt wurden, die ja eine solche Verbindung zwischen der Dorf- und der Landverwaltung bildeten, gab die Entschließung von einer Diskussion Kunde, die Distriktsvertretungen durch eine neue Einheit zu ersetzen.

Ein Village Panchayat Committee der Kongreßpartei, das im Juli 1954 Bericht erstattete, ging noch weiter. Es forderte, den Dorfpanchayats einen entscheidenden Einfluß auf die Planungen einzuräumen und die "Development Councils um sie herum zu weben;" ⁵⁾ eine zwischen den Panchayats und den "States" vermittelnde Selbstverwaltungseinheit sei am besten in einer Untergliederung des Distrikts zu errichten, doch solle nicht ausgeschlossen sein, statt dessen die Distriktsebene zu benutzen; ihre Mitglieder sollten von den Vorsitzenden der Panchayats, also indirekt gewählt werden, und beigeordnete technische Fachleute sollten kein Stimmrecht haben. ⁶⁾ Die Beziehung der Selbstverwaltung zum Community Development blieb unklar. - Eine 1954 zur Untersuchung des Steuerwesens eingesetzte Taxation Enquiry Commission schlug vor, die Funktionen der Panchayats und der District Boards besser aufeinander abzustimmen. ⁷⁾

1) Dey, Panchayat-i-Raj, S. 76

2) In den folgenden Jahren wurden auch gewisse Vertreter der dörflichen Selbstverwaltung zugezogen. Die Konferenz erhielt den Namen Central Council of Local Self-Government, s. Palmer, a.a.O., S. 138; Pattern, S. 80

3) s. Malaviya, a.a.O., S. 278

4) Malaviya, a.a.O., S. 283

5) s. Malaviya, a.a.O., S. 275

6) s. Malaviya, a.a.O., S. 274

7) s. Indian Institute of Public Administration, The Pattern of Rural Government, S. 90

Im Jahr 1955 veröffentlichte die Regierung des Punjab einen bemerkenswerten Vorschlag. ¹⁾ Er sah einen dreistufigen Verwaltungsaufbau vor: Panchayats, Tehsil Councils und District Councils. Die beiden ersten sollten vollwertige Verwaltungskörper und der Tehsil Council mit der Entwicklungsarbeit verbunden sein, der letztere sollte nur beaufsichtigen und koordinieren.

Die Panchayats sollten unverändert bleiben. Die Tehsil Councils sollten aus drei Arten von Mitgliedern bestehen: Mitglieder, die von den Panchayats der inliegenden Dörfer bzw. den Räten der zugehörigen kleinen Städte zu wählen, einigen Mitgliedern, die von ihnen zu kooptieren waren und schließlich Ex-officio Mitgliedern. Zu den letzteren sollten der für den betreffenden Tehsil zuständige sog. Subdivisional Officer sowie alle BDOs der im Tehsil liegenden Blocks gehören. -

Der District Council sollte aus je drei Mitgliedern der Tehsil Councils und von der Regierung ernannten öffentlichen Bediensteten bestehen und den Deputy Commissioner zum Vorsitzenden haben. Im Tehsil wie auch im District Council sollten die Regierungsbeamten Stimmrecht besitzen.

Der zweite Fünfjahresplan übernahm die Vorschläge des Punjab nicht, sondern bemühte sich, die Gedanken des ersten Plans vorsichtig weiterzuentwickeln. Hinsichtlich der Panchayats wurde bemerkt, "der Fortschritt auf dem Lande hänge gänzlich von der Existenz einer aktiven Organisation im Dorfe ab, die alle Dorfbewohner - die schwächeren Schichten eingeschlossen - zu gemeinsamen Programmen führen könne, welche mit der Hilfe der staatlichen Verwaltung auszuführen seien." ²⁾

Das Hauptgewicht legten die Planer auf die Blockebene. Sie empfahlen, "Block Development Committees" in einer neuen Form zu errichten. Sie schlugen vor, in sie Mitglieder der Dorfpanchayats und der Räte der inliegenden kleinen Städte aufzunehmen und außerdem Vertreter der örtlichen Genossenschaften, Parlamentsmitglieder, kooptierte Angehörige der Wohlfahrtsorganisation und Regierungsbedienstete der Entwicklungsdepartements. ³⁾

Die Development Councils auf der Distriktebene sollten ähnlich aussehen. Beiden sollte nur beratende Funktion zukommen. Es war "für den Anfang" noch nicht vorgesehen, ihnen eigene Rechtspersönlichkeit zu verleihen. Doch wurde nun angedeutet, daß die praktische Erfahrung mit den neuen Beratungskörpern dazu führen könne, "die Distriktsverwaltung zu modifizieren und zu stärken, um den elementaren Notwendigkeiten demokratischer Entwicklungsarbeit zu begegnen." ⁴⁾

1) Balvantray Mehta Report, Bd. II, S. 4

2) 2. Plan, S. 150

3) 2. Plan, S. 162

4) 2. Plan, S. 163

In welche Richtung aber die Entwicklung gehen sollte, war noch nicht entschieden. Noch standen drei Möglichkeiten offen; Denkbar war eine Beibehaltung der gegebenen Verhältnisse, wo die ländliche Selbstverwaltung und die staatliche Verwaltung des Entwicklungsprogramms nebeneinander bestanden, aber das Schwergewicht offensichtlich bei der letzteren lag. Einige der Reformvorschläge zielten darauf, der ländlichen Selbstverwaltung zunehmenden Einfluß zu verschaffen, indem die geringen Zuständigkeiten der Development Committees verstärkt würden, und Vertreter der örtlichen Selbstverwaltungen in ihnen Stimmen erhielten. Schließlich zeigten die Pläne der Punjabregierung, wie nahe es lag, daß die staatliche Verwaltung des Community Development auch in die restlichen Gebiete der lokalen Selbstverwaltung eindringen und sie beherrschen würde.

Der im April 1956 veröffentlichte zweite Fünfjahresplan ließ noch nicht erkennen, daß man in naher Zukunft wesentliche Änderungen für notwendig gehalten hätte. Er betonte zwar wieder, die Teilnahme der Bevölkerung sowohl an der Planung wie an der Ausführung von ländlichen Entwicklungsprojekten sei für das Community Development wesentlich; es sei bisher nicht genügend getan, um das Volk zu neuen Verhaltensweisen zu erziehen. Die Planer beurteilten aber die bisherigen Ergebnisse als vielversprechend.¹⁾ Sie verkündeten das Ziel, in der Laufzeit des Plans solle das Community Development ganz Indien ergreifen, und nicht weniger als 40% der N. E. S. Blocks sollten derweil in Community Development Blocks umgewandelt werden.²⁾

1) 2. Plan, S. 239

2) 2. Plan, S. 241

11. KAPITEL

DIE KRITIK DES BALVANTRAY MEHTA TEAMS AN DER DURCHFÜHRUNG DES ENTWICKLUNGSPROGRAMMS UND DER LÄNDLICHEN SELBSTVERWALTUNG

Das Interesse, das die Planer des Zentrums an der Landverwaltung nahmen, richtete sich, wie wir sahen, fast ausschließlich auf das Community Development Programme. Es erstreckte sich nur am Rande auf die ländliche Selbstverwaltung und überließ die Förderung des "Panchayat Raj", der fragwürdigen "Herrschaft des Dorfrats", den Ländern. Andererseits zählten die meisten Länderregierungen die Sorge für die ländliche Selbstverwaltung nicht zu ihren vorrangigen Aufgaben. Es hatte den Anschein, als erwarteten sie, daß die ländliche Selbstverwaltung aus eigener Kraft gedeihe. ¹⁾

Die Erfolge des Community Development wurden von offiziellen Stellen optimistisch beurteilt. Man sprach von einer "sozialen Revolution", die sich über ganz Indien ausbreite. ²⁾

Der allgemeine Optimismus trübte jedoch nicht lange den Blick für die Wirklichkeit. Die Union, das Zentrum der Planung, erwies sich auch als Zentrum der Kritik. ³⁾ 1957 wurden die Ergebnisse der Entwicklungsbewegung gründlich überprüft und untersucht, wie sie wirksamer gemacht werden könnte. Diese Untersuchung zur Förderung des Community Development wurde auch auf die Praxis der ländlichen Selbstverwaltung ausgedehnt. Die Ergebnisse der Untersuchungen waren für die Allgemeinheit so neu und wurden so klar und unmißverständlich ausgesprochen, daß ihre Veröffentlichung eine neue Phase der Entwicklungsbewegung und der ländlichen Selbstverwaltung einleitete.

1) vergl. Retzlaff, a. a. O., S. 13

Purwar, a. a. O., Preface S. III spricht von einer "halbherzigen Politik" der Regierung in U. P.

2) so Nehru in einer Adresse an die vierte Konferenz der Development Commissioners (1955), zitiert nach Palmer, a. a. O., S. 174.

3) Die Initiative ging vom Committee on Plan Projects aus. Es setzte eine besondere Studienkommission ein, die einen ausführlichen Bericht vorlegte. Es war der "Report of the team for the study of community projects and national extension service." Er wird im folgenden nach dem Leiter der Kommission kurz "Balvantray Mehta Report" genannt.

Unmittelbar vor dem Bericht (1956/57) hatte die Programme Evaluation Organisation schon eine Studie über die ländliche Selbstverwaltung ausgeführt. Es war dies die erste auf Feldstudien beruhende offizielle Untersuchung gewesen. Sie ist in Kapitel IV des Fifth Evaluation Report enthalten.

In der Ausführung des Entwicklungsprogramms wurden wesentliche Mängel festgestellt: Allgemein habe man schnelle, sichtbare und statistisch faßbare, aber oberflächliche Erfolge der Arbeit an grundlegenden und dauerhaften Reformen vorgezogen; bezeichnenderweise habe man sich in der Regel darauf beschränkt, Bauprojekte auszuführen, statt in der Bevölkerung ein lebendiges eigenes Interesse am Entwicklungsprogramm zu erwecken. ¹⁾

In dem Bemühen, in den Dorfbewohnern Eigeninitiative hervorzurufen und zu fördern, der wichtigsten aller Aufgaben des Community Development, sei die Bewegung am wenigsten erfolgreich gewesen. ²⁾

Die Urteile über die ländliche Selbstverwaltung waren nicht weniger offen und hart. Die Kommission schätzte, daß nicht mehr als 10% aller Panchayats wirksam funktionierten, 50% seien "durchschnittlich" und 40% grob mangelhaft; ³⁾ in der Regel kümmerten sich die Panchayats nur um die Säuberung und den Unterhalt der Dorfstraßen und einfacher (Schönwetter-) Verbindungsstraßen, um die Trinkwasserversorgung und die Straßenbeleuchtung; an Gemeinschaftsarbeiten und an der Förderung der Landreformen seien sie nicht interessiert, die landwirtschaftliche Produktion hätten sie kaum gefördert; ⁴⁾ es fehle an ausgebildeten Beamten, die sie anleiten und kontrollieren könnten. ⁵⁾

Charakteristisch, so ergaben die Nachprüfungen in allen Ländern, sei die fehlende Bereitschaft der Panchayats, auch nur die zwingend vorgeschriebenen "Gemeindesteuern" einzuführen und beizutreiben. In Bihar, Orissa und Madhya Pradesh kamen nach zuverlässigen Prüfungen nur 20% bis 30% der festgesetzten Steuern ein. Die anderen Staaten konnten nicht viel bessere Ergebnisse aufweisen. ⁶⁾ Es wurde gemeldet, häufig seien die Panches selbst unter den säumigen Schuldner; die gesetzlichen Möglichkeiten, die Dorfbewohner zu Arbeitsleistungen zu verpflichten, würden selten ausgenutzt; daher liege das Jahreseinkommen der Panchayats

1) Balvantray Mehta Report, Bd. I, S. 43. Statistiken über die Beiträge der Bevölkerung seien im übrigen oft grotesk übertrieben, a. a. O.

2) a. a. O., S. 5

3) a. a. O., S. 1

Die 1957 veröffentlichte Review des ersten Fünfjahresplans stellte lapidar fest, daß die Dorfpanchayats die in sie gesetzten Erwartungen nicht in nennenswertem Ausmaß erfüllt hätten, vergl. Government of India, Planning Commission, Review of the First Five Year Plan, Delhi 1957, S. 310.

4) Balvantray Mehta Report, Bd. II, S. 4

5) a. a. O., S. 6, vergl. auch Drummond, a. a. O., S. 48, 49, der schon z. Zt. der Dyarchie feststellte, es sei nutzlos, Panchayats zu konstituieren und dann ohne Hilfe und Führung sich selbst zu überlassen.

6) a. a. O., S. 7

einschließlich staatlicher Zuschüsse unter 500 Rupies. (In U.P. in den kleineren Dorfeinheiten unter 200 Rupies); nur Bombay und Saurashtra machten eine Ausnahme infolge höherer Zuweisungen der Länder und errechneten ein Jahreseinkommen von ca. 2000 Rupies.¹⁾

Schließlich betonten die Kritiker, daß in den meisten Panchayats nicht alle sozialen Schichten der Dorfbevölkerung vertreten seien, sondern nur die wohlhabenden und einflußreichen, konservativen Personen; die kleinen Pächter und die Landlosen, die Handwerker u. a. hätten trotz gewisser Vorkehrungen in den Wahlgesetzen kaum eine Stimme in der dörflichen Selbstverwaltung;²⁾ generell könne man von den Panchayats nicht sagen, daß sie die Loyalität aller Teile der Dorfbevölkerung einschließlich der ärmeren Schichten besäßen.³⁾ Überdies rivalisierten in den Panchayats oft mehrere Gruppen miteinander und lähmten die Dorfvertretungen. Doch gebe es auch Fälle, wo Opposition zu konstruktiver Arbeit angespornt habe.⁴⁾

Das Balvantray Mehta Team beurteilte die in einzelnen Ländern eingeführten Einheiten der Janapada Sabhas und der Kendra Panchayats vernichtend; die ersteren litten u. a. darunter, daß der Leiter ihrer Verwaltung nicht seine ganze Kraft den Selbstverwaltungsaufgaben widmen könne, sondern zusätzliche staatliche Aufgaben erfüllen müsse; außerdem seien die Finanzquellen weder ausreichend noch ausgeschöpft worden; schließlich seien die Sabhas ähnlich wie die Panchayats oft von internen Streitigkeiten gelähmt; die Kendra Panchayats seien wegen fehlender Mittel von vornherein zum Scheitern verurteilt gewesen.

Auch die District Boards blieben von der Kritik nicht verschont; sie seien in der Regel eine zu große und zu unhandliche Verwaltungseinheit; ihre Bedeutung sei nach dem Verlust bestimmter Funktionen und der Errichtung der "District Planning Committees" und ähnlicher Einrichtungen gesunken; ihre Finanzlage stelle nicht zufrieden; sie zögerten unzulässig mit der Einführung und Einziehung von Steuern.⁵⁾

Die Untersuchungsergebnisse des Balvantray Mehta Teams überraschten selbst die Politiker, die die Dörfer nicht als Reservoir verborgener Kräfte betrachtet hatten, welche nur "angezapft" werden müßten, um revolutionäre Erfolge zu erzielen. Auch diejenigen, die betont hatten, daß die Beteiligung des Volkes über den Erfolg des Entwicklungsprogramms entscheide,⁶⁾ und daß der Wille des Vol-

1) a. a. O., S. 4, 5

2) Im übrigen komme es häufig vor, daß Panches dem Vorsitzenden der Panchayat verschuldet seien

3) a. a. O., S. 2

4) a. a. O., S. 7, 8

5) a. a. O., S. 12

6) so 1. Plan, S. 228

kes zur Teilnahme erst allmählich geweckt werden müsse, hatten größere Fortschritte erwartet.¹⁾ Ihre Vorstellungen darüber, wie sich die Entwicklungs- und Selbstverwaltungsexperimente in den Dörfern auswirken würden, waren zu optimistisch gewesen.

Bei dieser Fehleinschätzung durfte u. a. eine Rolle gespielt haben, daß die Mehrzahl der führenden indischen Politiker dem gebildeten städtischen Mittelstand entstammte und die Verhältnisse in den Dörfern nicht genügend aus eigener Erfahrung kannte. Man erinnert sich, wie Gandhi nach dem 1. Weltkrieg die indischen Dörfer für die Politik überhaupt erst "entdeckt" hatte.²⁾

Auch fehlte es bis in die jüngste Zeit an wissenschaftlichen Untersuchungen darüber, welche Hindernisse sich den Zielen der Entwicklungsbewegung und der Einführung dörflicher Selbstverwaltung entgegenstellen. Erst allmählich läßt sich aus neueren ökonomischen, soziologischen und ethnologischen Studien ein genaueres Bild gewinnen.

Das nächste Kapitel soll dem Zweck dienen, einige Ergebnisse anzudeuten, die für die moderne ländliche Selbstverwaltung besonders wichtig sind.³⁾

-
- 1) vergl. z. B. Nehru, Jawaharlal - Panchayati Raj - an existing task in Panchayati Raj Bd. III, Heft Oktober 1962, S. 3
 - 2) vergl. Nehru, Discovery, S. 365
 - 3) Über den Umfang der Literatur unterrichtet z. B. die "Bibliography on Community Development".

Die Untersuchungen rücken dem immensen Material in der Regel in Fallstudien (case-Studies) zu Leibe. Der Anteil indischer und englischer Autoren ist natürlich, bemerkenswert jedoch der große Einfluß amerikanischer Wissenschaftler, der häufig auf das Wirken der Ford Foundation und anderer nichtstaatlicher Einrichtungen zurückzuführen ist.

vergl. Braibanti in Braibanti und Spengler, a. a. O., S. 16, 48. Für eine Einarbeitung eignen sich die Werke des Amerikaners Retzlaff (Fallstudie aus U. P.), des Inders Dube (ebenfalls auf U. P. bezogen) und der Engländerin Epstein (Fallstudie aus Mysore) besonders. Es versteht sich, daß aus Fallstudien verallgemeinernde Folgerungen nur mit größter Vorsicht gezogen werden können.

12. KAPITEL

WEITERE UNTERSUCHUNGEN DER VERHÄLTNISSE IN DEN DÖRFERN UND IHRER VERWALTUNG

I. Die wirtschaftliche Lage

Zweifellos ist die große Armut, unter der das ländliche Indien leidet, eines der Haupthindernisse für die Entwicklung seiner Wirtschaft und seiner Verwaltung. Daß Indien zu den ärmsten Entwicklungsländern gehört, ist bekannt. So enthält der Ausspruch, die Panchayats hätten mehr unter der Armut als unter irgend welchen anderen Übeln und Krankheiten gelitten, ¹⁾ viel Wahres.

Aber die Armut ist kein absolutes Hindernis dafür, durch Eigenleistungen Fortschritte zu erzielen. Es gibt immer wieder Beispiele, die bezeugen, daß die Bevölkerung bereit ist, Mittel für solche Projekte aufzubringen, deren Sinn sie einsieht. ²⁾

Wenn auch die durchschnittlichen Einkünfte sehr niedrig sind, so bestehen doch große Besitzunterschiede. In den meisten indischen Dörfern liegt der größte Teil des Grundbesitzes in den Händen weniger, die etwa nur ein oder zwei Kasten angehören. ³⁾ So spricht zum Beispiel der Unionsminister S. K. Dey, der selbst auf dem Dorfe aufgewachsen ist, von einem unheilvollen "Triumvirat" der großen Landbesitzer, der örtlichen Steuereinzahler und reichen Händler und Geldverleiher. ⁴⁾

Alle Beobachter sind sich darin einig, daß es die größeren Landbesitzer waren, die von den landwirtschaftlichen Entwicklungsprogrammen bisher den größten

1) Vergl. Report of the U. P. Panchayat Raj Amendment Act Committee 1954, S. 18, zit. nach Tinker, Authority, S. 362.

2) z.B. wenn es gelingt, sie von dem Wert eines Schulbaus oder der Anlage von Abflußgräben oder gepflasterten Dorfstraßen usw. zu überzeugen. Mit Hilfe von Umlagen unter Landeigentümern für bestimmte Vorhaben und Arbeitsleistungen der Mittellosen können, zusammen mit Zuschüssen der Regierung, bemerkenswerte Erfolge erreicht werden; vergl. z.B. Retzlaff, a. a. O., S. 74-76, 122

3) so Retzlaff, a. a. O., S. 6, 7 mit Nachweisen, die sich auf verschiedene Länder beziehen.

4) Dey, Panchayat-i-Raj, S. 7, 48

Nutzen hatten. ¹⁾

Die ärmeren Bauern, die Landarbeiter und die Handwerker gewannen zunächst nur wenig. Stellenweise verschlechterte sich, wie wir schon sahen, besonders die Lage der Landarbeiter, denn selbst eine bescheidene Mechanisierung der Landwirtschaft bedroht ihre Arbeitsplätze. ²⁾

Die angegebenen Gründe machen begreiflich, daß die Entwicklungsbewegung sich in der Praxis nicht noch stärker darauf konzentrierte, die landwirtschaftliche Produktion zu heben. Denn Maßnahmen zur Verbesserung der Landwirtschaft förderten in erster Linie eine kleine, verhältnismäßig wohlhabende Schicht. Hingegen kam der Bau von Schulen, Straßen, Trinkwasserbrunnen und dergl. allen zugute. So förderte man das Gemeinschaftsgefühl im Dorf und gelangte außerdem schnell zu sichtbaren und statistisch verwertbaren Ergebnissen. ³⁾

Daß die Besitzunterschiede innerhalb der Dorfbevölkerung auch die Amtsführung der Panchayats beeinflussen mußten, braucht nicht näher erläutert zu werden. Es genügt, daran zu denken, daß die größeren Bauern, von ihrer besseren wirtschaftlichen Lage abgesehen, auch nach Kenntnissen und Initiative die einflußreicheren waren.

II. Ergebnisse soziologischer und ethnologischer Studien

Das Kastensystem, die typische soziale Gliederung der indischen Dörfer, hat zu Recht die Aufmerksamkeit derer auf sich gezogen, die das Wachstum der ländlichen Selbstverwaltung verfolgen. Es unterteilt die Dorfbevölkerung in viele verschiedene Gruppen, die durch häusliche Sitten, das Verbot der Zwischenheirat,

-
- 1) Dube, Shyama Charan, *India's Changing Villages: human factors in community development*, S. 82 schätzt, daß 70% aller Leistungen ihnen zugute kamen; vergl. auch Tinker, *Authority*, S. 372. Dies ist verständlich, weil sie das vordringliche Ziel der Regierung, die landwirtschaftliche Produktion zu erhöhen, am besten fördern konnten und bei Erkenntnis unmittelbarer eigener Vorteile zu aktiver Zusammenarbeit mit den Regierungsstellen bereit waren.
 - 2) s. Dube, a. a. O., S. 148, der berechnet, daß ein eiserner Pflug 4 Arbeitskräfte, ein Traktor 8 bis 10 Arbeitskräfte ersetzt.
 - 3) vergl. Mertin, a. a. O., S. 100, der feststellen konnte, daß die Administration des Community Development diese Zusammenhänge bewußt beachtete.

die Art der Beschäftigung und in ihrer rituellen Stellung voneinander getrennt sind. ¹⁾ Praktisch wirken sich die Kastenunterschiede auf dem Dorfe um so mehr aus, als sie sich nicht selten mit den Besitzunterschieden decken. ²⁾

Das Kastensystem ist aber nicht nur als eine Aufgliederung sondern auch als ein System von Verbindungen und sozialen Beziehungen zu verstehen. ³⁾ Dies ist darin begründet, daß die Angehörigen der verschiedenen Kasten im wirtschaftlichen und im religiösen Leben aufeinander angewiesen sind.

So existiert nicht nur die verständliche allgemeine wirtschaftliche Abhängigkeit der Handwerker und der Landarbeiter von den Landbesitzern. Außerdem besteht eine traditionelle, sich vererbende, hierarchische Beziehung zwischen jeweils einer bestimmten Bauernfamilie und einem bestimmten Schmied, einem bestimmten Töpfer, Barbier usw. mit wechselseitigen Pflichten. Die Handwerker und Landarbeiter waren jeweils einem bestimmten Bauern zur Dienstleistung verpflichtet und hatten ihrerseits das Recht auf einen Anteil an der Ernte und gewisse andere Unterstützungen. ⁴⁾

Die indischen Dörfer sind also seit alters her vielfältig, regelmäßig und tief aufgegliedert - auch im Bewußtsein der Dorfbewohner. Das macht die Behauptung vieler Soziologen verständlich, daß es in den indischen Dörfern schon immer Parteiungen gegeben habe, die auf Gegensätzen zwischen verschiedenen Großfamilien oder Kasten beruht hätten; ⁵⁾ ein Gemeinschaftsgefühl, das sich auf das Dorf als Ganzes beziehe, sei kaum festzustellen. ⁶⁾

1) vergl. z.B. Tinker, India S. 128-130 mit weiteren Nachweisen. - Retzlaff registrierte in einem (allerdings ungewöhnlich großen) Dorf von über 5000 Einwohnern 36 verschiedene Kasten.

s. Retzlaff, a. a. O., S. 13, 14. Die Kasten selbst gliedern sich in die verschiedenen Großfamilien; vergl. Retzlaff, a. a. O., S. 33, 34.

2) vergl. z.B. Retzlaff, a. a. O., S. 6, 7, und speziell zu U.P. Malaviya, a. a. O., S. 298.

3) vergl. Tinker, India, a. a. O. Ebenso Retzlaff, a. a. O., S. 14 mit weiteren Nachweisen.

4) vergl. Retzlaff, a. a. O., S. 21, 22.

Das System wird geläufig jajmani - oder jajmanparjan system genannt, s. Tinker, India, S. 130

Retzlaff, a. a. O., S. 14, 15.

Die gegebene Darstellung bezieht sich besonders auf die Verhältnisse in Uttar Pradesh.

5) vergl. z.B. Hoeber, Rudolph, a. a. O., S. 397

6) so Tinker, Authority, S. 372; ebenso Purwar, a. a. O., S. 414

Bestehende Spannungen mußten besonders tief wirken, Parteiungen und Gruppierungen sich besonders deutlich ausprägen, weil die Dörfer relativ stark voneinander abgeschlossen waren, und sich die Hauptinteressen aller Einwohner auf das dörfliche Leben konzentrierten.¹⁾ Die Anteilnahme an der "Dorfpolitik" ist daher seit je groß und den Dorfbewohnern politisches Kalkül geläufig.²⁾

Ihre inneren Angelegenheiten regelten viele Dörfer durch Panchayats, auch bevor die Panchayatgesetze erlassen waren.³⁾ Aber die traditionellen Panchayats unterschieden sich grundlegend von den gesetzlichen.

Besonders in großen Dörfern gab es mehrere von ihnen: Allgemeine Panchayats, an denen die führenden Vertreter aller Kasten oder, je nach Gelegenheit, die Oberhäupter der meisten Großfamilien teilnahmen - Kastenpanchayats, die aus den angesehensten Angehörigen einer bestimmten Kaste bestanden - und manche Zwischenformen, in denen zur Beratung von Einzelfällen Vertreter verschiedener Kasten zusammenkamen oder etwa nur mehrere Bauern, die Streitigkeiten zwischen ihren Landarbeitern regelten.⁴⁾ Allen Arten von Panchayats war gemeinsam, daß sie von Fall zu Fall in formlosen Beratungen Entscheidungen fällten.⁵⁾

In den traditionellen Panchayats kamen in der Regel nach langen Beratungen einstimmige Entscheidungen zustande. Die Diskussionen dauerten so lange, bis eine Übereinstimmung aller erzielt war. War sie nicht zu erreichen, so löste sich die Panchayat auf. Sie trat erst dann wieder zusammen, wenn veränderte Verhältnisse eine Einigung möglich erscheinen ließen. Die Idee, über eine Meinungsverschiedenheit abzustimmen, wobei die Minderheit sich dann dem Mehrheitswillen zu fügen hat, war den traditionellen Panchayats völlig fremd.⁶⁾

-
- 1) Damit soll nicht behauptet werden, daß die Dörfer völlig von der Umwelt isoliert gewesen seien, vergl. S. 16
 - 2) Das zeigt ein Sprichwort in den indischen Dörfern besser als lange Erklärungen: "Der Feind meines Feindes ist mein Freund", oder auch ein anderes: "If sugar will kill, why give poison?" Macchiavelli hätte es nicht treffender ausdrücken können.
 - 3) Retzlaff, a. a. O., S. 16
 - 4) vergl. Retzlaff, a. a. O., S. 16 - 23
 - 5) Man spürt deutliche Anklänge an die Panchayats, die aus dem indischen Altertum und Mittelalter bekannt sind. Vergl. oben, S. 10
Es scheint sich in den indischen Dörfern immer eine Neigung erhalten zu haben, Beratungen abzuhalten, um Streitfälle zu regeln; vergl. z. B. Matthai, a. a. O., S. 179, 180. So mögen die herkömmlichen Panchayats auch noch gewisse Rückschlüsse auf die alten Panchayats erlauben.
 - 6) Retzlaff, a. a. O., S. 14, ebenso Matthai, a. a. O., S. 30

Auf Europäer, die gewohnt sind, sich weitgehend auf das Funktionieren von Abstimmungen zu verlassen, wirkt der Vorgang, mit dem die herkömmlichen Panchayats zu allgemeiner Übereinstimmung gelangten, mysteriös. ¹⁾ Es wäre ebenso schwierig wie lohnend, ihn einer gesonderten Untersuchung zu unterziehen, für die hier nicht der Ort ist.

Aber viele einmütige Entscheidungen sind vermutlich dadurch erleichtert worden, daß sie praktisch auf Übereinkünften der wenigen einflußreichsten Personen des Dorfes beruhten. Wie wir sahen, war der größte Teil des Landbesitzes in den Händen weniger vereint, die nur ein oder zwei Kasten angehörten. Von den großen Familien waren nach dem jajmani-System jeweils Gruppen anderer Dorfbewohner abhängig. Es ist daher anzunehmen, daß z. B. eine Kaste größerer Landbesitzer häufig die Entscheidungen unter sich ausmachte.

Die Angehörigen niederer Kasten schlossen sich ihnen an oder fügten sich drohenden wirtschaftlichen Sanktionen. Auch tätliche Drohungen kamen durchaus vor. ²⁾ So entsprach der Konsens regelmäßig den Interessen der dominierenden Kaste. Sie stellte wohlgerne zahlenmäßig eine Minderheit dar. ³⁾

III. Beobachtungen nach Einführung der gesetzlichen Panchayats

Von dem geschilderten Hintergrund werden die Mängel verständlich, die das Balvantray Mehta Team an der ländlichen Selbstverwaltung feststellte. Man erkennt, daß für die Dorfbevölkerung die gesetzlich eingeführten Panchayats etwas völlig Neues sein mußten. ⁴⁾

1) so Griffith, a. a. O., S. 271

2) Retzlaff, a. a. O., S. 23

3) Retzlaff, a. a. O., S. 25

4) Dies stellt Retzlaff, a. a. O., S. 25 zu Recht heraus. Der Behauptung Panikkars, a. a. O., S. 11, die Landbevölkerung habe sich in der Zeit zwischen Lord Ripons Reformen und der Unabhängigkeit mit der Regierung durch gewählte Vertreter vertraut gemacht und an Gehorsam gegenüber Mehrheitsentscheidungen gewöhnt, muß widersprochen werden. Für eine solche Gewöhnung fehlten alle Voraussetzungen. Die Betrachtung der ländlichen Selbstverwaltung in der Dyarchie zeigte, wie gering die Zahl der Dörfer war, in denen eine demokratische Selbstverwaltung in nennenswertem Umfang Fuß faßte. Das Gebiet von U. P. scheidet völlig aus, da hier die Panchayats ernannt worden waren.

Viele Berichte zeigen an, daß die dominierenden Kasten vielerorts sehr schnell die Gefahr erkannten, die ihnen aus Mehrheitsentscheidungen in den neu eingeführten gesetzlichen Panchayats erwachsen konnten, welche allgemein und gleich gewählt und mit weiten Kompetenzen ausgestattet waren. In manchen Dörfern entstand ein sehr starkes Interesse an den Panchayatwahlen und ein heftiges Tauziehen und Paktieren. ¹⁾

Allgemein wurde bemerkt, daß die Panchayatwahlen die Landbevölkerung erheblich stärker erregten als die Wahlen zu den Volksvertretungen ihres Landes oder zur Lok Sabha (dem Unionsparlament). ²⁾ Es kam in vielen Staaten zu Gewalttätigkeiten, ja sogar zu einzelnen Morden. ³⁾

Daß es in der Regel den traditionell einflußreichen Schichten trotz ihrer zahlenmäßigen Unterlegenheit gelang, den wichtigen Posten des Panchayatvorsitzenden zu erringen, verwundert nicht. Für die unteren Schichten der Bevölkerung war es viel schwerer, die neue Lage zu erkennen, und den dominierenden Familien standen viele Einflußmöglichkeiten zu. Dort, wo die Wahlen durch Handaufheben in einer Versammlung erfolgten, wie z.B. in U. P., stimmten die Angehörigen der unteren Kasten regelmäßig für die Kandidaten der herrschenden Gruppe. ⁴⁾

So werden die Angaben des Balvantray Mehta Reports über die Zusammensetzung der Panchayats begreiflich und die Bemerkung, die unteren Kasten hätten nicht das Gefühl, ihre Interessen seien in den Panchayats mit vertreten. Die größeren Bauern, deren Interessen die Panchayats widerspiegeln, erstrebten natürlich, ihre herrschende Stellung aufrechtzuerhalten. ⁵⁾

Von ihnen war auch nicht zu erwarten, sie würden die einzige ertragversprechende Steuerquelle, nämlich einen Zuschlag auf die Grundsteuer, energisch - oder

-
- 1) vergl. Dube, a. a. O., S. 130, Retzlaff, a. a. O., S. 55, Hitchcock, a. a. O., S. 406. Vor vorschnellen Verallgemeinerungen muß man sich jedoch hüten, vergl. Epstein, T. S. Economic Development and Social Change in South India, S. 149-152, die aus Mysore berichtet, wie Dorfbewohner die von der Regierung organisierten Panchayatwahlen völlig passiv über sich ergehen ließen.
 - 2) vergl. z.B. Malaviya, a. a. O., S. 325; Bhaskaran, a. a. O., S. 112; Retzlaff, a. a. O., S. 107, 108
 - 3) vergl. Malaviya, a. a. O., S. 710
In U. P. wurde aus mehreren Distrikten von Morden berichtet, vergl. Malaviya, a. a. O., S. 324; ebenso Purwar, a. a. O., S. 147.
 - 4) so Retzlaff, a. a. O., S. 100; vergl. auch Epstein, a. a. O., S. 149-152
 - 5) vergl. Retzlaff, a. a. O., S. 3, 4; Dube, a. a. O., S. 130

überhaupt - in Anspruch nehmen. ¹⁾ Es war daher kein Wunder, daß die Panchayats nur unzulängliche Steuern einführten und diese nur zum Teil einzogen. ²⁾

Auch die Nachrichten von internen Zwistigkeiten, die oft die Arbeit der Panchayats störten, finden ihre Erklärung in den traditionellen Gegebenheiten. War doch, wie wir sahen, in vielen Dörfern ein Wille, für ein Gemeinwohl zu handeln, kaum vorhanden, sondern statt dessen eine virulente Rivalität. ³⁾

Wo die Panchayats von den oberen Kasten beherrscht wurden, die hauptsächlich bestrebt waren, ihre traditionelle Stellung zu bewahren, wo die Steuerquellen nicht ausgeschöpft und wo die Panchayats von Rivalitäten gestört wurden, war nicht zu erwarten, daß die dörfliche Selbstverwaltung zufriedenstellend funktionierte und die Entwicklungsbewegung wirksam unterstützte. ⁴⁾

Natürlich liegen nicht alle Hindernisse für eine Entwicklung der dörflichen Selbstverwaltung und der ländlichen Wirtschaft in der Wirtschafts- und Sozialstruktur der indischen Dörfer. Eine allgemeine Apathie weiter Teile der Dorfbevölkerung kommt hinzu. ⁵⁾ Auch stehen bestimmte religiöse Vorstellungen rationalen Verbesserungen im Wege. ⁶⁾

-
- 1) Retzlaff, a. a. O., S. 73, 74 untersuchte an einem Beispielsfall, daß der überwiegende Teil der sehr geringen Steuereinnahmen aus Steuern herrührte, die den Dorfhändlern auferlegt waren.
 - 2) z.B. kamen in U. P. in den ersten sieben Jahren der dörflichen Selbstverwaltung nur 44% der auferlegten Steuern ein.
Vergl. Purwar, a. a. O., S. 344; Hicks, U., a. a. O., S. 155, 159 urteilt, es sei die crux der indischen lokalen Selbstverwaltung, daß ertragsversprechende Steuerquellen nicht ausgeschöpft würden.
 - 3) vergl. auch Purwar, a. a. O., S. 409
 - 4) Retzlaff, a. a. O., S. 18 und Epstein, a. a. O., S. 284 stellen fest, daß die traditionellen Panchayats auch nach der Errichtung der gesetzlichen Panchayats ihren Einfluß behielten. Das zeigt, wie schwer eine neue Selbstverwaltungsform - und das sind die gesetzlichen Panchayats - Wurzeln schlagen kann. Auch noch jüngere Untersuchungen berichten, daß die wichtigen Entscheidungen noch von den traditionellen Panchayats getroffen werden. Vergl. AVARD Report Rajasthan S. 16 und Digest AVARD Report Andhra Pradesh in IJPA, Bd. VII, S. 557.
 - 5) vergl. z.B. Dube, a. a. O., S. 84
 - 6) So verhindert z.B. die Gesetzgebung zum Schutz der Kühe eine rentable Viehwirtschaft. (Vergl. U. P. Act I of 1956, der das Schlachten von Kühen und den Verkauf von Rindfleisch verbietet).

Weitere Hemmnisse, die einen Fortschritt erschweren, sind Vorurteile aller Art, Unkenntnis, Analphabetentum und mangelnde Bildung, die die Aufnahme neuer Kenntnisse erschweren, mangelnde Erfahrung mit den neuen Selbstverwaltungsformen, die Neuheit der Reformen überhaupt und eine gewisse Bauernschläue, die nehmen, aber nichts einsetzen oder gar abgeben will. ¹⁾

Am Schluß des Abschnitts soll jedoch eines betont werden: Die zitierten Kritiker stellen heraus, daß ungeachtet aller Hemmnisse schon ein wesentlicher positiv zu beurteilender Wandel in den Dörfern zu bemerken ist: Die Stellung der Unberührbaren hat sich zu ändern begonnen, die ihrer Kinder wird sich der der übrigen Dorfbewohner noch stärker angleichen. Auch die Stellung der Frauen wandelt sich. ²⁾ Die Angehörigen der höheren Kasten nehmen mehr und mehr körperliche Arbeit auf sich und sehen sie nicht länger als einen Makel an. Die unteren Bevölkerungsschichten begehren zum erstenmal einen Fortschritt. Die Jugend verlangt nach Schulbildung. ³⁾

Die Dorfbewohner sind zu Opfern an Arbeit und Geld bereit, wenn sie überzeugt sind, daß ein Projekt, wie der Bau einer Schule, eines Gemeindehauses, von Straßen, Gräben usw., allen dient, wenn ein uneigennütziger Sarpanch versteht, Gemeinssinn zu wecken. ⁴⁾ Die Dörfer öffnen sich zunehmend Einflüssen von außen. Es ist erstaunlich, wie stark sie sich unter günstigen Umständen in zwei bis drei Jahrzehnten wandeln können. ⁵⁾

IV. Mängel der staatlichen Verwaltung

Die Ursachen für den langsamen Fortschritt der Entwicklungsbewegung und die bescheidenen Erfolge des "Panchayat Raj" wurden bisher nur bei der Landbevölkerung und den Organen der lokalen Selbstverwaltung gesucht. Natürlich kann man auch

-
- 1) Man vergl. z.B. bei Epstein, a. a. O., S. 143 die verschmitzte Geschichte von einem "Tauschgeschäft" zwischen einem landhungrigen Bauern und einem geplagten Beamten, bei der von dem Bauern 2 acre wertloses Land "freiwillig" für das Bhoodan Movement gespendet wurden, wodurch ein amtliches Soll statistisch erfüllt wurde - und wofür der Bauer die behördliche Erlaubnis zum Erwerb von 1 acre fruchtbaren Landes einhandelte, das laut gesetzlicher Bestimmung nur an Landlose abgegeben werden durfte.
 - 2) Tinker, Authority, S. 374.
 - 3) Mertin, a. a. O., S. 125; s. auch Dube, a. a. O., S. 156
 - 4) Retzlaff, a. a. O., S. 122
 - 5) vergl. Epstein, a. a. O., S. 277, 284

die Maßnahmen der Regierung und der staatlichen Verwaltung bei der Suche nach Erklärungen nicht übergehen. Es soll daher angedeutet werden, welche Schwierigkeiten auf dieser Seite zu verzeichnen waren. ¹⁾

Es wurde schon wiederholt ausgeführt, daß das Zentrum sich zunächst im wesentlichen nur auf das Community Development beschränkte. Das entsprach auch der Kompetenzverteilung in der Unionsverfassung. ²⁾

Ob die Länder der lokalen Selbstverwaltung genügend Aufmerksamkeit zuwandten, erscheint fraglich. Manches spricht dafür, daß sie nach dem Erlaß der Panchayat Gesetze glaubten, die Entwicklung sich selbst überlassen zu können. ³⁾ Damit schätzten sie die Gegebenheiten auf dem Lande nicht richtig ein.

Bezeichnend für den zu großen Optimismus, der in der ersten Zeit der Unabhängigkeit verständlich ist, sind die weiten Kompetenzen, die den Dorfpanchayats verliehen wurden. Zum Beispiel gab der U. P. Zamindari Abolition and Land Reform Act, 1950, den als Land Management Committee konstituierten Mitgliedern der Dorfpanchayat die Zuständigkeit für den Verkauf von bestimmtem Ackerland und Obstgärten. ⁴⁾ Es braucht keine Phantasie, um zu erkennen, daß es für einen aus landhungrigen Bauern bestehenden Gemeinderat keine größere Versuchung geben kann. ⁵⁾ Tatsächlich wurde die Kompetenz grob mißbraucht. ⁶⁾

-
- 1) Die Fülle der Einzelheiten kann natürlich nicht ausgeschöpft werden. Sie wird erschlossen durch die Bibliography on Community Development a. a. O. und die Periodica, z. B. das "Indian Journal of Public Administration", "Panchayati Raj" u. a.
 - 2) s. oben, S. 52
 - 3) so Retzlaff, a. a. O., S. 3, der feststellte, in der Regel sei der Posten des "Minister of local self-government" nicht den einflußreichsten Persönlichkeiten anvertraut worden.
 - 4) die in das Eigentum des Dorfes gefallen waren.
 - 5) hierin soll kein Vorwurf gegenüber den indischen Bauern liegen. Sie unterscheiden sich insoweit wohl nicht von den Bauern anderer Länder.
 - 6) vergl. Retzlaff, a. a. O., S. 35, der berichtet, wie Streit um Landbesitz und -nutzung die Hauptquelle aller Zwistigkeiten auf dem Dorf bildet und auf S. 78-85 und 120 belegt, daß im untersuchten Fall alles gemäß dem Zamindari Abolition Act angefallene Land, das vom Land Management Committee verkauft oder verpachtet wurde, im Gegensatz zu den gesetzlichen Vorschriften nicht an Landlose und sonstige bedürftige Personen, sondern an die größten Landeigentümer gelangte. Dies trug wesentlich dazu bei, daß die Dorfbevölkerung das Vertrauen zur Panchayat verlor. Ebenso Hitchcock in Park and Tinker, Leadership and Political Institutions in India, S. 407; vergl. auch Review of the First Plan, S. 320.

Es ist daher schwer verständlich, wenn noch 1954 (in der Entschließung der Konferenz der Selbstverwaltungsminister der Länder) die Meinung geäußert wurde,¹⁾ auf lange Sicht empfehle es sich, die Kompetenzen auf der Basis dessen, was wünschenswert sei, und nicht auf der Basis dessen, was möglich sei, an die Dorfpanchayats zu vergeben.

So hoch neutrale Beobachter die Qualität der indischen Verwaltung einstufen und so geneigt sie waren, sie an die Spitze der Verwaltungen aller Entwicklungsländer zu stellen, so sehr betonten sie, daß sie den Erfordernissen einer dynamischen Entwicklung noch angepaßt werden müßte. Ihre traditionellen Haupttugenden waren Autorität, strenge Kontrolle bis ins Detail, Sparsamkeit und formale Korrektheit.²⁾ Phantasie, Entscheidungsfreudigkeit und Aktivität waren demgegenüber zu gering entwickelt.³⁾

Daher findet sich immer wieder die Klage, die Verwaltung betrachte ihre Aufgabe als erledigt, wenn die Selbstverwaltungsorgane bestimmte Beschlüsse gefaßt hätten; sie beschränke ihre Kontrolle auf die Einhaltung der vorgeschriebenen Verfahren und Formalitäten, statt auf substantielle Erfolge bedacht zu sein.⁴⁾ Verständlich wird auch die Ansicht einiger Autoren, daß die Collectors die Entwicklungsarbeiten häufig nicht mit dem nötigen Vorrang vor anderen Aufgaben betrieben hätten.⁵⁾

Wie weit die Tatsache, daß die meisten Regierungsbediensteten auch heute noch Angehörige der gehobenen Kasten sind, den Kontakt zu den unteren Kasten und zu den ehemals "Unberührbaren" erschwert, läßt sich schwer überblicken. Doch sprechen einige Hinweise dafür.⁶⁾

1) zit. bei Malaviya, a. a. O., S. 281

2) vergl. Appleby, P. H., Public Administration in India, S. 8, 21; Retzlaff, a. a. O., S. 5 spricht anschaulich von einem charakteristischen "revenue department approach". Tinker, India, S. 16 führt die Ausprägung einer "labyrinthischen Bürokratie" bis auf die Tradition der Mogulverwaltung zurück, die von den Engländern weitgehend übernommen wurde. Es soll im übrigen nicht verschwiegen werden, daß auf der untersten Verwaltungsbediensteten ein üblicher Tribut waren. Vergl. Tinker, India S. 161

3) s. Appleby, a. a. O.

4) vergl. Retzlaff, a. a. O., S. 65, 88, 123

5) so Dube, a. a. O., S. 87; Mertin, a. a. O., S. 84

6) vergl. Epstein, a. a. O., S. 149, 152

Eine wesentliche Ursache für den geringen Fortschritt der ländlichen Selbstverwaltung war der große Mangel an ausgebildetem Verwaltungspersonal. Zum Beispiel standen in ganz Uttar Pradesh für 72.428 Dorfpanchayats ¹⁾ und für 8.583 Gerichts-panchayats nur insgesamt 444 Panchayat Inspektoren und 8.543 Panchayat Sekretäre zur Verfügung. Jeder Panchayat Sekretär war für 6 bis 12 Panchayats und 1 Gerichtspanchayat zuständig. Die Panchayats besaßen außer ihnen (die sich im Landesdienst befinden) kein Personal. Die Panchayat Inspektoren hatten jeder etwa 170 Panchayats und 10 Gerichtspanchayats zu kontrollieren. Manche Sekretäre und selbst Inspektoren waren nur ungenügend qualifiziert. ²⁾ Der District Panchayat Officer war mit Planungsaufgaben für das Community Development so überlastet, daß er selbst nicht mehr zu eigenen Inspektionen kam. ³⁾

Auch muß noch berücksichtigt werden, daß die administrativen Landreformen, insbesondere die Beseitigung des Zamindari-Systems, jahrelang die Verwaltung und auch die Selbstverwaltung sehr stark in Anspruch nahmen. ⁴⁾ Die Aufgabe der neugegründeten Land Management Committees, das in ihre Verfügungsmacht gelangte "Gemeindeland" zu verwalten, die Zusammenlegung (Consolidation of Holdings) und andere Maßnahmen versahen die Dorfpolitik außerdem mit besonders viel Zündstoff.

Schließlich mußte auch das jahrhundertealte abweisende Mißtrauen der Dorfbewohner gegen alles, was von außen an das Dorf herantrat, und besonders gegen die staatliche Verwaltung, die Aufnahme der Reformen erschweren. ⁵⁾ Der Umfang der neuen Selbstverwaltungsgesetze und der sonstigen Vorschriften erschwerte es der Dorfbevölkerung, die neue Ordnung überhaupt zu begreifen und mit ihr vertraut zu werden. ⁶⁾

Für die Reserve, mit der die Landbevölkerung manche von der Regierung propagierte Neuerungen des Community Development aufnahm, muß man im übrigen noch aus anderen Gründen Verständnis haben. Die Dorfbewohner hatten aus ihrer Lebenserfahrung und der ihrer Vorfahren jedenfalls eines gelernt: wie man unter den

-
- 1) nachdem sich die Zahl der Panchayats infolge der Verkleinerung der Dorfeinheiten erhöht hatte.
 - 2) die Angaben sind Purwar, a. a. O., S. 392-394 entnommen. Sie stammen aus dem Jahre 1956.
 - 3) Purwar, a. a. O., S. 402
 - 4) s. 1. Plan, S. 129
 - 5) Es wird von einem Sprichwort aus dem Punjab treffend illustriert: "Never stand behind a horse or in front of an official."
 - 6) Der U. P. Panchayat Raj Act XXVI of 1947 enthält z. B. 113 Paragraphen (Sections). Hinzu kommen 250 Rules.

gegebenen Verhältnissen trotz größter Armut sein Leben fristen kann. Klugheit und Vorsicht mußten ihnen raten, Neuerungen nur zögernd aufzunehmen.

Nach alledem ist verständlich, daß das Balvantray Mehta Team noch nicht von größeren Erfolgen berichten konnte. Immerhin zeigten manche Beispiele, wie auch große Schwierigkeiten überwunden werden konnten. ¹⁾ Aber wie gewaltig die Aufgaben waren, die gemeistert werden mußten, stellte sich erst jetzt richtig heraus. Daß der Wille, sie zu bewältigen, und der Optimismus, die nötigen Erfolge erzielen zu können, nicht verlorengingen, wird sich in den folgenden Kapiteln zeigen.

1) Der Balvantray Mehta Report konstatierte zwar nur bescheidene Errungenschaften, aber eine allgemeine fortschrittliche Bewegung, a. a. O., Bd. II, S. 1.

13. KAPITEL DIE VORSCHLÄGE DES BALVANTRAY MEHTA TEAMS

I. Dreistufiger Aufbau einer reformierten ländlichen Selbstverwaltung

Die Balvantray Mehta Kommission beschränkte sich nicht nur darauf, die bestehenden Zustände zu kritisieren. Außerdem überprüfte sie die Ziele der Entwicklungsbewegung und bestätigte erneut, daß sie darin bestünden, die landwirtschaftliche Produktion und die Wohlfahrt der Bevölkerung zu fördern. Die Reihenfolge der Prioritäten sollte lauten: Trinkwasserversorgung, Verbesserung der Landwirtschaft und der Viehhaltung, Förderung des Genossenschaftswesens, des Dorfgewerbes, Ausbau der Gesundheitsfürsorge usw. ¹⁾ Darüberhinaus aber machte die Untersuchungskommission umwälzende neue Vorschläge. Sie präsentierte einen detaillierten Plan, die Entwicklungsbewegung grundlegend neu zu organisieren. Ihre Parole hieß: demokratische Dezentralisierung.

Die Länder, so forderte das Team, sollten sich aller auf der Blockebene ausgeübter Kompetenzen für die Landentwicklung entäußern. Sie sollten sie sämtlich neu zu gründenden Selbstverwaltungskörpern übertragen, den (Verwaltungs-) Blocks, deren Gebiete sich mit denen der Entwicklungsblocks decken sollten. ²⁾ Die neuen (Verwaltungs-) Blocks sollten - außer für alle Aspekte des Community Development - für die Volksschulen und für die Erarbeitung von Statistiken zuständig sein; bei zufriedenstellender Arbeit könnten ihnen weitere Aufgaben überlassen werden. Bestimmte Sonderaufgaben sollten sie im Auftrag der staatlichen Verwaltung durchführen. ³⁾

Die Blocks sollten mit eigenen Einkünften ausgestattet werden, angefangen bei einem Anteil an der Grundsteuer und einem Zuschlag auf sie, über eine Steuer, die von den Händlern und Gewerbetreibenden aufgebracht werden sollte und eine Anzahl anderer Abgaben - bis zu den Zuschüssen der Regierung für Entwicklungsaufgaben. Alle Landes- oder Unionszuschüsse, die dem Gebiet des Blocks zugute kommen sollten, sollten an die Panchayat Samitis vergeben werden, ⁴⁾ d. h. an

1) Balvantray Mehta Report, Bd. I, S. 125

2) Die Blocks sollten aber dort verkleinert werden, wo ihre Einwohnerzahl 80.000 überschritt. Balvantray Mehta Report, Bd. I, S. 135

3) Balvantray Mehta Report, Bd. I, S. 125

4) a. a. O., S. 126, 127

die Blockvertretungen. Die Panchayat Samitis sollten durch indirekte Wahlen aus den Dorfpanchayats gebildet werden. Die Wahlperiode sollte fünf Jahre betragen. Gegebenenfalls sollten Vertreter der örtlichen Genossenschaften hinzugewählt werden (jedoch nur bis zu 10% der übrigen Mitglieder ausmachen). ¹⁾

Die Bediensteten der Blocks sollten unter der "verwaltungsmäßigen und operativen Kontrolle" der Panchayat Samitis stehen, aber unter der "fachlichen Kontrolle" der staatlichen Distriktsverwaltung verbleiben. ²⁾ Die Länder sollten sich gegenüber der Panchayat Samitis nur das Recht zur höheren Planung, zur Kontrolle und Anleitung vorbehalten. ³⁾

Die Dorfpanchayats sollten weiterhin auf direkten Wahlen beruhen. Nur zwei weibliche Mitglieder und gegebenenfalls je eines für die "zurückgebliebenen Kasten und Stämme" sollten kooptiert werden. Wer Steuerschulden habe, sollte aktives und passives Wahlrecht verlieren - bei 6 monatigen Rückständen sogar den Sitz in der Panchayat. ⁴⁾ Unter den empfohlenen obligatorischen Funktionen der Dorfpanchayats wurden die Unterhaltung von Volksschulen und die Registrierung von Geburten und Todesfällen nicht mehr genannt. ⁵⁾ "Fortgeschrittene Dorfpanchayats" sollten für die Einziehung der Grundsteuer zuständig werden, diese jedoch an die Panchayat Samitis abliefern und von jenen einen festen Anteil (bis zu 3/4 des Nettobetrages) zurückerhalten. Das Budget der Dorfpanchayats sollte von den Panchayat Samitis kontrolliert werden. ⁶⁾

Auf der Distriktsebene sollten "Zila Parishads" errichtet und die District Boards beseitigt werden. Die Zila Parishads sollten aus den Präsidenten der Panchayat Samitis und den im Distrikt ansässigen Mitgliedern der Landes- und Unionsparlamente bestehen. Ihnen sollten außerdem bestimmte Bedienstete der staatlichen Distriktsverwaltung und der Collector als Vorsitzender angehören. Die Zila Parishad sollte hauptsächlich nur die Arbeit der Panchayat Samitis koordinieren und ihre Budgets kontrollieren. Der Zila Parishad war kein eigenes Personal zugeordnet, sondern ein Angehöriger der Distriktsverwaltung sollte als ihr Sekretär fungieren. ⁷⁾

1) a. a. O., S. 126

2) a. a. O., S. 127

3) a. a. O., S. 125 ff.

4) a. a. O., S. 127, 128

5) wohl aber immer noch die Verfügung über Gemeindeland, s. Balvantray Mehta Report, Bd. I, S. 128

6) a. a. O., S. 127, 128

7) Das Balvantray Mehta Team beschränkte sich nicht allein auf den geschilderten Vorschlag. Als Alternativlösung empfahl es, auf der Distriktsebene "District Bodies" zu errichten und sie so zu formen und mit solchen Kom-

Das Balvantray Mehta Team befaßte sich auch ausführlich mit dem Aufbau der Behörden in den Selbstverwaltungsblocks, den Distrikten und auf Landesebene. Es empfahl, die Zahl der Gram Sewaks (VlWs) ¹⁾ zu erhöhen, damit jeder nur einen "Circle" von etwa 4000 Einwohnern zu betreuen habe. Sie sollten Bedienstete der Blocks bleiben, jedoch auch als "Development Secretaries" der Dorfpanchayats tätig sein und ihnen über ihre Arbeit fortlaufend berichten müssen. Sie sollten weiterhin auf reine Entwicklungsaufgaben beschränkt bleiben und keine fiskalischen oder sonstige hoheitlichen Aufgaben erfüllen. ²⁾

Der BDO (Block Development Officer) sollte der oberste Verwaltungsbeamte im Block bleiben und die übrigen Bediensteten wie ein Team anführen. Auf der Distriktsebene sollte die zentrale Stellung des Collectors beibehalten und ausgebaut werden. Er sollte die Leiter der verschiedenen Departments als ein Team leiten und fortan die Entwicklungsarbeiten als seine Haupttätigkeit betrachten. ³⁾

Auch die Länder, die noch keinen "Rat der für Entwicklungsaufgaben zuständigen Minister" geschaffen hatten, sollten diese Form der Koordinierung übernehmen und einen Development Commissioner ernennen. Das Ressort des Entwicklungsministeriums sollte am besten vom Chefminister übernommen werden. ⁴⁾

II. Planung "von oben" und "von unten"

Das Balvantray Mehta Team riet dem Zentrum, in die Kompetenzen der Länder auch dort nicht einzudringen, wo die Länder auf Zuschüsse des Zentrums angewiesen seien. Im Zuständigkeitsbereich der Länder sollte die Tätigkeit des Zentrums darauf beschränkt sein, finanzielle Unterstützung zu gewähren. Forschungsprojekte auf höchster Ebene zu koordinieren (nicht selbst auszuarbeiten), für die höhere Ausbildung zu sorgen und in ständiger Beratung mit den Ländern eine einheitliche nationale Politik zu entwickeln.

Fortsetzung der Fußnote 7) von Seite 106

petenzen und Mitteln auszustatten, wie dies eigentlich für die Panchayat Samitis vorgesehen war. In solchen Distrikten sollten die Panchayat Samitis dann nur als Agenten der "District Bodies" tätig werden, vergl. a. a. O., S. 129

- 1) s. S. 83, 3. Absatz
- 2) Balvantray Mehta Report, Bd. I, S. 132
- 3) a. a. O., S. 134 ff.
- 4) a. a. O., S. 136

Bei der Einführung neuer Projekte in ganz Indien sollte das Zentrum die Länder nur in den Grundsatzfragen beraten und in der Durchführung freie Hand lassen. Das Unionsministerium für Community Development sollte - im Rahmen der angedeuteten nur sehr vorsichtig zu bemessenden Aktivität des Zentrums - sich auch um das Genossenschaftswesen und die Einrichtungen der ländlichen Selbstverwaltung kümmern. ¹⁾

Die Kommission empfahl, die schematischen "Entwicklungsperioden" zu ändern. ²⁾ Sie erklärte, die großen Ziele und Pläne seien von den Ländern auszuarbeiten. Auf der Distriktsebene und auf der Blockebene sollten die lokalen Selbstverwaltungsorgane die Gesamtpläne in Einzelpläne "aufbrechen". Im Rahmen der Einzelpläne sollten schließlich alle einzelnen Dörfer ihre eigenen "Dorfpläne" aufstellen. - Wegen der begrenzten finanziellen und personellen Mittel sollte man den Zeitpunkt, bis zu dem in ganz Indien Entwicklungsblocks zu errichten seien, um drei Jahre hinausschieben. ³⁾

III. Kritische Betrachtung der Vorschläge

Um die Vorschläge des Balvantray Mehta Teams in die bisherige Politik des Zentrums und der Länder einordnen zu können, empfiehlt es sich, sie noch einmal kritisch Revue passieren zu lassen. Man erinnert sich, daß das Team vom Zentrum in Zusammenarbeit mit den Ländern eingesetzt worden war. ⁴⁾ Der Titel des Berichts "Study of community projects and national extension service" gibt treffend das Motiv an, aus dem die Untersuchung unternommen wurde. Es ging in erster Linie darum, die Entwicklungsbewegung vor einem Stillstand zu bewahren, sie auszubreiten, zu beschleunigen und wirksamer zu machen. Erst bei der Verfolgung der Ziele der Entwicklungsbewegung war die ländliche Selbstverwaltung ins Blickfeld geraten.

-
- 1) Balvantray Mehta Report, Bd. I, S. 131 ff. Bisher war das Unionsministerium für Gesundheit auf diesem Gebiet von Fall zu Fall tätig geworden; vgl. S. 86, 2. Absatz.
 - 2) Es schlug statt der drei Phasen N. E. S. (National Extension Service), I. D. (Intensive Development) and P. I. D. (Post Intensive Development) ein System von zwei Phasen von je sechsjähriger Dauer vor, dem eine einjährige "Preextension Period" zur organisatorischen Vorbereitung vorzuschalten sei; vergl., a. a. O., S. 130, 131.
 - 3) a. a. O., S. 129
 - 4) d. h. vom Committee on Plan Projects, das seinerseits vom National Development Council konstituiert worden war.

Die Ziele des Community Development blieben unverändert diejenigen, die schon im ersten Plan genannt waren, nämlich die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion und ein höherer Lebensstandard für die ganze Landbevölkerung.

Eine wesentliche Änderung des Verhältnisses zwischen der Union und den Ländern schlug das Team nicht vor. Es war vielmehr bemüht, sich an die von der Verfassung gesetzten Grenzen zu halten. Bezeichnenderweise konsultierte das Team die einzelnen Länder und berücksichtigte ihre Anregungen (z.B. bei der Ausgestaltung der Zila Parishads) in ihren Vorschlägen. Die Kompetenzen des vorgeschlagenen Unionsministeriums für "Community Development, Genossenschaftswesen und ländliche Selbstverwaltung" sollten sehr zurückhaltend bemessen werden. - Die staatliche Distriktsverwaltung sollte noch gefestigt und stärker auf die Erfordernisse der Entwicklungsbewegung ausgerichtet werden.

Die bedeutendste Reform, die der Bericht für das Community Development vorschlug, betraf die Blocks. Hier sollten also indirekt gewählte Vertreter der Bevölkerung die gesamte Verantwortung für die Entwicklungsaufgaben - also für den gesamten Bereich der modernen Verwaltungsaufgaben - wie auch für die Detailplanung übernehmen, neben weiteren Selbstverwaltungsfunktionen einschließlich der Unterhaltung der Volksschulen. Zwar war ihre finanzielle Handlungsfähigkeit durch die schematischen Budgets, in deren Rahmen die Regierung Mittel für das Community Development überwies, beschränkt. Außerdem sollte das Blockpersonal im Staatsdienst verbleiben und der staatlichen "fachlichen" Kontrolle unterstehen.

Aber da den Blocks auch eigene Steuereinkünfte zugewiesen wurden, und da die vorgeplanten Entwicklungsphasen nach dreizehn Jahren beendet sein sollten, waren die Blocks potentiell vollwertige Selbstverwaltungseinheiten. Das Recht zur "verwaltungsmaßigigen und operativen" Kontrolle über das Blockpersonal war nicht gering einzuschätzen. Die Blocks waren also als echte Selbstverwaltungskörper gedacht.

Die Untersuchungskommission beschränkte sich, wie wir sahen, nicht darauf, durch die vorgeschlagene Etablierung der Panchayat Samitis in die ländliche Selbstverwaltung einzugreifen. In ihrem Bemühen, die Entwicklungsbewegung zu fördern, ging sie weiter. Sie verlangte, die District Boards gänzlich abzuschaffen und durch Zila Parishads zu ersetzen, die am besten nichts weiter als Kontrollaufgaben gegenüber den Panchayat Samitis besitzen und unter dem Vorsitz des Collectors stehen sollten. Damit wurden in der lokalen Selbstverwaltung die Gewichte von den Distrikten zu den Blocks verschoben.

In die Verfassung der Dorfpanchayats waren offensichtlich keine größeren Eingriffe beabsichtigt. Hier ging es darum, die Lage realistischer einzuschätzen und die Haushalte der Dorfpanchayats wirksamer kontrollieren zu lassen, sowie die Verlei-

hung einiger Kompetenzen davon abhängig zu machen, daß die Dorfverwaltung sie wirklich erfüllen könne.

Die Reformpläne für die ländliche Selbstverwaltung kamen nicht ganz unerwartet. Man erinnert sich, wie manche Länder seit der Unabhängigkeit den District Boards wesentliche Kompetenzen entzogen und andere ihre Existenzberechtigung überhaupt in Zweifel gezogen hatten. Einige Länder hatten auch mit Selbstverwaltungseinheiten auf der Ebene zwischen den Distrikten und den Dörfern zu experimentieren begonnen.

Jene Zwischeneinheiten können aber nicht mit den neuen Blocks verglichen werden. Die Janapada Sabhas in Madhya Pradesh waren an Untergliederungen der Steuerverwaltung angelehnt, wurden nicht auf dem Gebiet des Community Development tätig und waren nur unzulänglich mit Personal ausgestattet. Die Kendra Panchayats in Madhya Bharat waren zwar später auf der Ebene der Entwicklungsblocks reorganisiert worden und besaßen gewisse Zuständigkeiten für die Landentwicklung, doch waren sie aus finanziellen Gründen von vornherein praktisch handlungsunfähig. ¹⁾

Auch in den Reformplänen aus den Jahren 1954 bis 1956 waren einige der vom Balvantray Mehta Team vorgeschlagenen Änderungen vorgezeichnet. ²⁾ Alle Vorschläge einschließlich des 2. Fünfjahresplanes enthielten den Gedanken einer "indirekten" Vertretung der Landbevölkerung in einer oberhalb der Dorfebene zu schaffenden oder auszubauenden Instanz. Entweder sahen sie vor, in die "Block Advisory Committees" oder "Block Development Committees" mindestens die Vorsitzenden der Panchayats aufzunehmen oder - etwa auf der Ebene der Tehsils - neue Selbstverwaltungskörper zu errichten und über die Dorfpanchayats zu besetzen.

Nirgends war jedoch der Schritt gewagt worden, jenen Selbstverwaltungseinheiten Verantwortung für den Bereich des Community Development zu übertragen. Nur der von der Regierung des Punjab projektierte "Tehsil Council" sollte eine Beziehung zum Community Development haben. Aber in ihm sollte die staatliche Administration über den stimmberechtigten Tehsildar und die ebenfalls stimmberechtigten BDOs maßgebenden Einfluß besitzen.

Der Gedanke, die Länder sollten ihre gesamten im Developmentblock zu leistenden Arbeiten in die Kompetenz von Selbstverwaltungskörpern übergeben, die nur

1) Den Hauptanteil ihrer geringen Einkünfte mußten sie für den Unterhalt von Gerichtspanchayats ausgeben, s. Balvantray Mehta Report, Bd. II, S. 10

2) s. oben, Kapitel 10, IV

aus Laien bestehen sollten, war ganz neu. Bisher hatte noch niemand vorgeschlagen, der ländlichen Selbstverwaltung die Zuständigkeit für das Community Development zusammen mit der Verfügung über die Entwicklungszuschüsse und der Aufsicht über das Blockpersonal zu übertragen. In diesem wesentlichen Punkt waren die Pläne des Balvantray Mehta Teams revolutionär. ¹⁾

Denkt man an die ökonomischen und die soziologischen Studien über die indischen Dörfer und an die kritischen Untersuchungen der Entwicklungsbewegung und der ländlichen Selbstverwaltung, die das Balvantray Mehta Team zum Teil selbst zusammentrug, so tritt die Kühnheit seiner Vorschläge umso stärker hervor. Die Kommission erklärte auch ausdrücklich, daß die Verwirklichung ihrer Vorschläge anfänglich den Fortschritt der Entwicklungsbewegung noch verzögern würde. Sie bezeichnete die Errichtung der vorgeschlagenen Panchayat Samitis als einen "Akt des Glaubens" in die Demokratie. Aber entscheidend war für sie die Überzeugung, daß auf lange Sicht Demokratisierung und Dezentralisierung erfolgreicher seien als Autokratie und Zentralisierung. ²⁾

IV. Die Übernahme der Pläne in die offizielle indische Politik

Es ist erstaunlich, wie schnell die Untersuchungsergebnisse und die Reformvorschläge des Balvantray Mehta Teams bei den Politikern und Planern des Zentrums und der Länder Zustimmung fanden. Es erwies sich als vorteilhaft, daß die Kommission, als sie ihre Vorschläge vorbereitete, schon mit den Ländern zusammengearbeitet hatte.

1) Noch auf der Development Commissioners Conference 1956 in Mussoorie war man über die Forderung, "eine genügende Anzahl von Vorsitzenden der Dorfpanchayats sollte in den Block Advisory Committees vertreten sein", nicht hinausgekommen; vergl. Indian Institute of Publ. Adm., Pattern, S. 91-92. Nur der Staat Andhra Pradesh veröffentlichte schon 1957 eigene Vorschläge, die District Boards durch "Block Councils" zu ersetzen, die aus den Präsidenten der Dorfpanchayats und 5 kooptierten Mitgliedern bestehen sollten. Die Councils sollten eigene Einkünfte haben, und ihnen sollte das Blockpersonal einschließlich des BDO unterstellt werden. Vergl. a. a. O. S. 90, 91. Welche Querverbindungen von diesen Vorschlägen zu den Plänen des Balvantray Mehta Teams bestehen, ist aus dem vorliegenden Material nicht festzustellen.

2) Balvantray Mehta Report, Bd. I., S. 8, 21

Schon am 12. Januar 1958 billigte das "Standing Committee" des "National Development Council" sie im Grundsatz ¹⁾ mit dem Bemerkten, die Art der Ausführung könne im einzelnen den Ländern überlassen werden; Uniformität sei nicht erforderlich. ²⁾

Die nächste Konferenz der Development Commissioners 1958 in Mount Abu zeigte sich ebenfalls überzeugt, daß die Bevölkerung die Entwicklungsbewegung nicht zu ihrer eigenen Sache machen würde, wenn sie an ihr nur durch Beratungskörper beteiligt würde; die Entwicklungsbewegung habe das Stadium überschritten, in der sie von der Verwaltung allein vorwärts getrieben werden könne. ³⁾

Nehru, der Ende 1958 öffentlich festgestellt hatte, daß die Entwicklungsbewegung bisher nur "sehr partielle Erfolge" erzielt habe, ⁴⁾ war entschlossen, ihr neues Leben zuzuführen. Die Vorschläge zu "demokratischer Dezentralisierung" wurden zum Programm erhoben und ein neues Schlagwort für sie geprägt: "Panchayati Raj". ⁵⁾ Nehru verkündete das Programm des Panchayati Raj am 2. 10. 1959, dem Geburtstag Gandhis, offiziell.

Als erstes Land entschloß sich Rajasthan, ⁶⁾ in allen Blocks die "demokratische Dezentralisierung" einzuführen. ⁷⁾ Der im April 1961 veröffentlichte 3. Fünfjahresplan konnte dann feststellen, das Konzept der Landentwicklung (rural Extension) habe sich in das des Panchayati Raj ausgeweitet. ⁸⁾ Die Kongreßpartei nahm es ausdrücklich in ihr Programm auf. ⁹⁾ Das Bemühen um die Förderung des Community Development führte also zu einer umwälzenden Reform der ländlichen Selbstverwaltung.

-
- 1) Der Rat besteht, wie erinnerlich, aus Unionsministern, den Chefministern der Länder und den Mitgliedern der Planungskommission unter dem Vorsitz des Premierministers.
 - 2) Indian Institute of Publ. Adm., Pattern, S. 94
 - 3) Dey, Panchayat-i-Raj, S. 78
 - 4) vergl. Potter, D.C., Public Administration, S. 61
 - 5) d. h. die sich auf den Dorfrat beziehende Herrschaft
 - 6) am 2. 10. 1959
 - 7) Mit einzelnen Experimenten waren Madras und Andhra Pradesh vorangegangen. Madras hatte noch 1957 einen Block "demokratisch dezentralisiert". Andhra war mit je einem Block in allen zwanzig Distrikten gefolgt, s. Dey, Panchayati Raj, S. 83
 - 8) 3. Plan, S. 332
 - 9) Draft Manifesto der Kongreßpartei v. 1961, zit. nach Potter, a. a. O., S. 64; vergl. auch Nehru, Panchayati Raj - an existing task in Panchayati Raj, Bd. III, Heft Oktober 1962, S. 3, 4.

14. KAPITEL

PANCHAYATI RAJ, DIE ZWEITE PHASE DER LÄNDLICHEN SELBSTVERWALTUNG IM UNABHÄNGIGEN INDIEN

I. Die neue Gesetzgebung zur ländlichen Selbstverwaltung

Zwischen 1959 und 1962 ergingen in allen Ländern Gesetze, um das Programm des Panchayati Raj zu verwirklichen.¹⁾ Der Aufbau der ländlichen Selbstverwaltung wurde wesentlich verändert. Überall wurde oberhalb der Dorfpanchayats, die unverändert bestehen blieben, eine neue Verwaltungsebene eingerichtet. Die meisten Länder machten den Vorschlägen des Balvantray Mehta Teams folgend, die Developmentblocks zu neuen Selbstverwaltungseinheiten. Nur Gujarat, Maharashtra und Mysore beschlossen, die Taluks, die alte Einteilung der Steuerverwaltung, zu benutzen.²⁾

Eine Selbstverwaltung auf der Distriktsebene wurde - in unterschiedlichen Formen - überall beibehalten, in Madhya Pradesh und Orissa neu eingeführt. Nur Assam benutzte eine andere Einteilung (die sog. Sub-division). Damit hatten sich alle Länder für einen dreistufigen Aufbau entschieden: die Dörfer mit den Dorfpanchayats auf der ersten Stufe, die Blocks (bzw. Talukas) mit den Panchayat Samitis auf der zweiten Stufe und die Distrikte (bzw. die Sub-division) mit dem Zila Parishads auf der dritten Stufe.³⁾

Die Mitglieder der Panchayat Samitis, also der Blockvertretungen, werden überall, außer in Assam und in Mysore, indirekt gewählt. Mit Ausnahme dieser beiden Länder sind also überall die Vorsitzenden der Dorfpanchayats (meist Sarpanches genannt) Mitglieder der Panchayat Samiti. Doch ergeben sich von Land zu Land nicht unerhebliche Unterschiede.

-
- 1) Außer in Kerala, West-Bengal und Jammu und Kaschmir, wo sie aber auch vorbereitet wurden; vergl. Krishnamachari, Report on Indian and State Administrative Services and Problems of District Administration, S. 41 ff., der im folgenden als Hauptquelle benutzt wird. Vergl. für U.P.: Kshettra Samitis and Zila Parishads Adhiniyam, U.P. Act XXXIII of 1961.
 - 2) Die Talukas sind etwas größer als die Blocks. Es gibt z.B. in Gurajat 185 Talukas gegenüber 224 Blocks, vergl. Krishnamachari, Report, S. 42
 - 3) Die Namensgebung ist nicht ganz einheitlich, z.B. heißen in U.P. die Selbstverwaltungskörper auf der Blockebene nicht Panchayat Samitis, sondern Kshettra Samitis.

In Assam, Bihar, Rajasthan, Uttar Pradesh und Punjab werden die Sarpanches von der ganzen Dorfbevölkerung gewählt, in den übrigen Ländern von den Panchayats. Die Sarpanches sind in einigen Ländern (Andhra Pradesh, Rajasthan, Uttar Pradesh, Gujarat, Bihar und Orissa) kraft ihres Amtes Mitglieder der Panchayat Samiti. In anderen Ländern wählen die Panchayats aus ihren Reihen die Mitglieder der Panchayat Samiti.

Auch die Wahlen zu den Zila Parishads sind unterschiedlich geregelt. In einigen Ländern sind die Vorsitzenden der Panchayat Samitis ex officio Mitglieder der Zila Parishads. (So in Andhra Pradesh, Assam, Bihar, Madhya Pradesh, Orissa, Madras, Mysore und Rajasthan; im Punjab werden einige andere Mitglieder von den Panchayat Samitis zugewählt.) In Maharashtra werden alle Mitglieder der Zila Parishads direkt gewählt, in Uttar Pradesh und Gujarat ein Teil von ihnen.

In Andhra Pradesh, Assam, Gujarat, Madhya Pradesh, Orissa, Punjab, Rajasthan und Madras sind die im Gebiet der jeweiligen Panchayat Samitis wohnenden Mitglieder der Gesetzgebungsversammlung der Länder auch Mitglieder der Panchayat Samitis ohne Stimmrecht. In Bihar gilt dies auch für die Mitglieder des Unionsparlaments. In Uttar Pradesh gehören beide den Samitis an und haben auch volles Stimmrecht.¹⁾ In einigen Staaten haben die Vertreter der Landesgesetzgebung und des Unionsparlaments auch einen Sitz in der Zila Parishad.

Alle Staaten sorgten außerdem dafür, daß in alle Vertretungskörper Frauen, Vertreter bestimmter Minderheiten und meist auch Vertreter der Genossenschaften aufgenommen werden müssen (zum Teil im Wege der Kooptation).

Die Panchayat Samitis wurden mit ausgedehnten Kompetenzen ausgestattet. Überall oblag nun ihrer Selbstverwaltung die Ausführung des Community Development Programme und auch die Aufstellung eigener Blockpläne.²⁾ Hinzu traten allgemeine Zuständigkeiten für die Verbesserung der Landwirtschaft und für die Anlage und Unterhaltung kleinerer Bewässerungsanlagen. Alle Panchayat Samitis mit einziger Ausnahme von Maharashtra waren auch für das Volksschulwesen (Primary Education) zuständig.

In der Regel wurden den Panchayat Samitis noch weitere Kompetenzen zugeordnet, z. B. in der Trinkwasserversorgung, der Gesundheitsfürsorge,³⁾ dem Bau und

1) Sastry, Srinivasa C., a. a. O., S. 466

2) Nur in Maharashtra wurde die Verwaltung des Community Development den Zila Parishads zugewiesen.

3) z. B. soll während der Laufzeit des jetzigen Planes jeder Block mit einer "health unit" ausgestattet werden, wo auch Rat und Hilfe für Familienplanung gegeben werden soll, die bisher nur in den Städten propagiert worden war; vergl. Krishnamachari, Planning, S. 165, 166.

der Unterhaltung kleinerer Straßen, der Lizenzierung gewisser Gewerbe und Bauten usw. Meistens waren sie auch für die allgemeine Aufsicht über die Dorfpanchayats zuständig. In Assam, Orissa, Maharashtra, Rajasthan und Uttar Pradesh hatten sie die Budgets der Dorfpanchayats zu genehmigen.

Die Haushaltsmittel der Panchayat Samitis setzten sich aus einem Anteil an der (weiterhin von der Distriktsverwaltung eingezogenen) Grundsteuer und den Einkünften aus kleineren eigenen Steuerquellen zusammen.¹⁾ Außerdem fließen ihnen alle staatlichen Mittel zu, welche für die Entwicklungsarbeiten vorgesehen sind, die in ihre Zuständigkeit fallen.²⁾ Sie haben damit unter den drei Einheiten örtlicher Selbstverwaltung, den Dörfern, Blocks und Distrikten, mit Abstand die stärkste Position gewonnen.³⁾ Die Kompetenzen der Panchayat Samitis umfassen also alle Entwicklungsarbeiten auf der Blockebene sowie in den meisten Ländern die wichtigsten Zuständigkeiten der abgeschafften District Boards.

Die Aufgabe der Zila Parishads besteht überall in einer gewissen Aufsicht über die Budgets der Panchayat Samitis, die in Andhra Pradesh, Assam, Bihar, Madhya Pradesh, Mysore, Orissa, Punjab und Uttar Pradesh ihrer Genehmigung bedürfen. Außerdem besitzen die Zila Parishads in Andhra Pradesh, Assam, Gujarat, Madhya Pradesh, Mysore, Punjab, Rajasthan und Uttar Pradesh weitere allgemeine Aufsichtsbefugnisse über die Panchayat Samitis und in einigen Ländern auch über die Dorfpanchayats.

Damit enden, entsprechend den Empfehlungen der Studienkommission, in den meisten Ländern die Zuständigkeiten der Zila Parishads. Nur vier Länder weichen von der Regel ab: In Andhra Pradesh obliegt den Zila Parishads die Errichtung und Unterhaltung der höheren und der Fachschulen sowie die Ausführung von Entwicklungsvorhaben, die über das Gebiet eines Blocks hinausgehen. In Maharashtra führen die Zila-Parishads anstelle der Panchayat Samitis das Community Development Programme aus. In Uttar Pradesh und ähnlich in Gujarat gehören gewisse Aufgaben der Förderung des Dorfgewerbes, des Gesundheitswesens und gewisse öffentliche Bauten in die Kompetenz der Zila Parishads, sowie die Schulen (außer den Volksschulen).

Es wurde vorgesehen, daß die Panchayat Samitis und die Zila Parishads jeweils Fachausschüsse bilden, um ihre vielfältigen Aufgaben zu bewältigen. So wurde z.B. in Uttar Pradesh für die Panchayat Samitis (dort Kshettra Samitis genannt) die Einrichtung eines Komitees für Finanz- und allgemeine Verwaltungsfragen,

- 1) In U. P. stehen ihnen allerdings keine eigenen Steuerquellen zu. Hier können nur die Zila Parishads einige kleinere Steuern erheben.
- 2) vergl. Krishnamachari, Planning, S. 159 ff.
- 3) vergl. Potter, a. a. O., S. 303

eines Ausschusses für die Aufgaben der Landentwicklung und eines Komitees für Erziehung und Gesundheitswesen zwingend vorgeschrieben (die allerdings jeweils nur auf die Dauer eines Jahres zu wählen sind). Die Bildung weiterer Komitees wurde freigestellt.

Die Panchayat Samitis übernehmen das Verwaltungspersonal der Entwicklungsblocks. Der BDO (Block Development Officer) wird auch weiterhin von der staatlichen Verwaltung eingesetzt. Er untersteht jedoch in den Ländern Andhra Pradesh, Bihar, Gujarat, Orissa, Punjab, Rajasthan und in Uttar Pradesh einer gewissen Kontrolle des Vorsitzenden des Panchayat Samiti.¹⁾ Der BDO ist der Leiter der Verwaltung des Blocks. Seine Aufgaben gehen nunmehr über die reinen Entwicklungstätigkeiten hinaus und erstrecken sich auch auf die sonstige Verwaltung. Er übt die Kontrolle über das andere Blockpersonal aus.

Anders als in der Verwaltung der District Boards in der Dyarchie gibt es also jetzt einen Spitzenbeamten in der (Block)verwaltung, auf den sich die (Block)vertretung stützen kann. Die Aussichten dafür, daß der politische Wille der gewählten Volksvertretung auf der einen Seite und Sachverstand und Gesetzestreue auf der anderen Seite in einem gesunden Gleichgewicht gehalten werden und eine erfolgreiche Arbeit ermöglichen, wurden also bedeutend verbessert.

Ein Teil der übrigen Bediensteten des Blocks gehört ebenfalls staatlichen Beamtenkörpern an, die auf Distriktsebene oder bei den verschiedenen Fachministerien der Länder bestehen.²⁾ In mehreren Ländern gilt dies auch für den Gram Sewaks.

In den meisten Ländern hat die staatliche Verwaltung gegenüber allen Einrichtungen des Panchayati Raj Inspektionsrechte. Sie kann ihre Beschlüsse unter Umständen aufheben und hat auch das Recht, Vertretungen notfalls aufzulösen und Neuwahlen zu veranlassen. In Madras und Mysore haben die Collectors den Vorsitz der Zila Parishads inne, in einigen anderen Ländern gehören sie ihnen als einfache Mitglieder, zum Teil mit Stimmrecht, an.

-
- 1) Ähnlich wurde den Vorsitzenden der Dorfpanchayats eine Kontrolle über die Gram Sewaks eingeräumt. Es wäre noch zu früh, die Konstruktionen der Kontrollrechte der Vorsitzenden einerseits und der Rechte der staatlichen Verwaltung andererseits im einzelnen zu verfolgen. Gerade auf diesem Gebiete ist die Entwicklung noch im Fluß. (Vergl. S. 129)
 - 2) In zunehmendem Maße gründen einzelne Staaten besondere Beamtenkörper für die Besetzung der Stellen in der ländlichen Selbstverwaltung, sog. "Panchayati Samiti and Zila Parishad Services"; vgl. Prakash, A., Structure and Staffing of Services under Panchayati Raj institutions in Indian Journal of Publ. Adm., Bd. VIII S. 524.

Damit sind die Länder der indischen Union weitgehend den Empfehlungen des Balvantray Mehta Teams gefolgt.

II. Änderungen im Bereich der staatlichen Verwaltung

Auch die Union und die Länder übernahmen die Vorschläge der Studienkommission zum großen Teil für ihre Verwaltung. Noch 1958 wurde das Ministerium für Community Development zum Ministerium für "Community Development, Panchayati-Raj und Co-operation" erweitert und trug maßgeblich dazu bei, den Gedanken der "demokratischen Dezentralisierung" zu verbreiten.

In den Ländern behielt die staatliche Distriktsverwaltung ihr Gewicht. Ihr Haupt, der Collector, ist nach wie vor nicht der Selbstverwaltung unterstellt. Seine polizeilichen und richterlichen Funktionen (als District Magistrate) und seine Stellung als Chef der Steuerverwaltung sind in der Regel uneingeschränkt.¹⁾ Außerdem behält er auch in der Verwaltung des Community Development eine Schlüsselstellung. Da, wie wir sahen, von Ausnahmen abgesehen, die Zila Parishads keine Kompetenzen für die Entwicklung der ländlichen Wirtschaft besitzen, bleibt er der Koordinator des Community Development auf der Distriktebene.²⁾ Seine Aufgabe ist es, die Arbeit der "District Development Officers" für Ackerbau, Viehzucht, Genossenschaftswesen, Technik, Erziehungswesen usw. aufeinander abzustimmen.³⁾

Wie stark sich die Stellung des BDO verändert hat, wurde aus der Darstellung der Panchayat Samitis und ihrer Funktionen ersichtlich. Der BDO und die "Extension Officers" sollen nun einerseits als Bedienstete der Panchayat Samiti handeln, andererseits die Selbstverwaltung zum Ausbau des Community Development anregen. Der Gram Sewak (VLW) erhielt allerdings keine hoheitlichen Funktionen zugeteilt, um seine enge Verbindung mit der Dorfbevölkerung nicht zu gefährden.

1) Neuerdings ist er in einigen Staaten, z.B. in Bihar, nicht mehr Magistrate, da dort richterliche und exekutive Funktionen getrennt wurden; vergl. Rai, H., The Changing Role of the District Officer in the Indian Journal of Publ. Adm., Bd. IX, S. 256.

2) s. 3. Plan, S. 340

3) vergl. z.B. Krishnamachari, Planning, S. 159 ff.

Die organisatorische Verbindung der traditionellen Aufgaben der Distriktsverwaltung und ihrer neuen Aufgaben in der Landentwicklung macht begreiflicherweise noch Schwierigkeiten. Es ist geplant, die Distriktsverwaltung zu rationalisieren, um sie wirksamer zu machen; vgl. 3. Plan, S. 341; s. auch Krishnamachari, Report, S. 52.

Von den organisatorischen Änderungen blieben die Ziele der Entwicklungsbewegung unberührt. Die Planungskommission bemühte sich, im wesentlichen in Übereinstimmung mit den Vorschlägen der Studienkommission, sie genauer zu formulieren und ihre Ausführung zu verbessern. Der 3. Plan maß der Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion die "höchste Priorität" zu. ¹⁾

Gleichzeitig wurde aber beschlossen, besser für die Teile der Landbevölkerung zu sorgen, die keinen oder nur geringen Landbesitz haben, also hauptsächlich für die Landarbeiter und Handwerker. ²⁾ Man bemühte sich erstmals, besondere Programme für die Förderung der Dorfgewerbe auszuarbeiten und beschloß u. a. die Errichtung von Handwerker-genossenschaften und von Konsumgenossenschaften zu unterstützen. ³⁾

Gemäß der Anregung des Balvantray Mehta Teams wurden die schematischen "Entwicklungsperioden" der Blocks geändert ⁴⁾ und das Ziel, ganz Indien in die Landentwicklung einzubeziehen, über das Ende der 2. Planperiode hinaus bis zum Oktober 1963 verschoben.

III. Die Errichtung der neuen Selbstverwaltungskörper

Die Länder begannen unverzüglich, ihre neuen Panchayati Raj Gesetze in die Tat umzusetzen. Bis zur Mitte des Jahres 1962 waren in Andhra Pradesh, Assam, Madras, Maharashtra, Mysore, Orissa, Punjab und Rajasthan schon die Panchayat Samitis und die Zila Parishads zusammengetreten, ⁵⁾ und es ließ sich übersehen, daß die übrigen Länder bis zum Ende des Jahres 1963 folgen würden. ⁶⁾ Die Dorfpanchayats bestanden inzwischen in 94% aller Dörfer und repräsentierten 95% der Landbevölkerung. ⁷⁾

1) ~ vergl. 3. Plan, S. 304, 338, 335

2) Dies übersieht Mertin, a. a. O., der z. B. auf S. 101 nur auf die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion hinweist. Das Wohlfahrtsselement in der Entwicklungsbewegung blieb jedoch erhalten. Die Planungskommission war sich völlig klar darüber, daß die Landwirtschaftsförderung fast nur den Wohlhabenden zugute kam und die übrige Bevölkerung nicht vernachlässigt werden durfte; Dey, a. a. O., S. 85

3) vergl. z. B. Dey, a. a. O., S. 85, 98, 100. Jedoch wird nicht an Zwangszusammenschlüsse gedacht, vergl. S. 101.

4) Mertin, a. a. O., S. 101.

5) Krishnamachari, Report, S. 41

6) Krishnamachari, Planning, S. 136

7) Sastry, Srinivasa C., a. a. O., S. 463

Für Uttar Pradesh läßt sich folgender Überblick geben: die Dorfpanchayats bestanden überall. ¹⁾ Die Kshettra Samitis (die den Panchayat Samitis entsprechen) wurden im Juli 1962 gebildet. Ihre Zahl lag mit 854 etwas unter der Zahl der 899 Blocks, da das Gesetz zunächst in drei von den insgesamt 54 Distrikten nicht in Kraft gesetzt wurde. ²⁾

Die Wahlen zu den Zila Parishads wurden zum Ende des Jahres 1962 vorbereitet.

Schon vorher aber, nämlich mit Wirkung zum 1. 5. 1958, waren die District Boards aufgelöst worden. ³⁾ An ihre Stelle waren sog. Antarim Zila Parishads getreten. Sie setzten sich hauptsächlich aus den Mitgliedern des alten District Planning Committee zusammen und standen unter dem Vorsitz des Collectors. Sie hatten zwar theoretisch dieselben Kompetenzen wie die District Boards, unterlagen aber praktisch ganz dem Einfluß der staatlichen Verwaltung, die ihre Beschlüsse nach Beanstandung durch den Collector korrigieren bzw. sie nach ihrem Ermessen zu bestimmten Maßnahmen anweisen konnte.

Die Antarim Zila Parishads waren von vornherein nur als eine Übergangslösung gedacht. ⁴⁾ Sie wurden durch die Zila Parishads ersetzt.

IV. Neue Ereignisse in der indischen Politik und ihre Auswirkungen auf die ländliche Selbstverwaltung

Zugleich mit dem Ausbau der lokalen Selbstverwaltung wurde die Entwicklungsbe-
wegung planmäßig vorwärts getrieben, so daß Ende 1963 in ganz Indien zumindest "Pre-extension Blocks" bestanden. ⁵⁾

Um das Bild nicht zu verzeichnen, muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß die Landverwaltung nicht so intensiv gefördert werden konnte wie der 3. Fünfjahresplan es vorgeschrieben hatte. Der Konflikt mit China, der 1962 zu bewaffneten Auseinandersetzungen führte, zwang die Indische Union auch in der Landentwicklung zu Einsparungen. Die Ausgaben des Zentrums für Landwirtschaft, Community Development, Genossenschaftswesen und soziale Dienste mußten zugunsten von Verteidigungsaufgaben gekürzt werden. ⁶⁾

- 1) Steinberg: The Statesman's Yearbook, S. 420
- 2) Superintendent ... Annual Report of the State of Uttar Pradesh 1961-62, Bd. II, S. 44
- 3) vergl. Ordinance No. 1 of 1958, ersetzt durch den gleichlautenden U.P. Act No. XXII of 1958.
- 4) Antarim Zila Parishad heißt wörtlich Interims-Zila Parishad.
- 5) Government of India, Ministry of Information .. India 1963, S. 169, 170
- 6) vergl. z.B. India 1963, S. 165, 167

Jene bei Abfassung des 3. Fünfjahresplanes noch nicht voraussehbaren militärischen Ausgaben werden den Staatshaushalt auch in der absehbaren Zukunft weiter belasten ¹⁾ und damit die Erreichung der Planziele in der Landverwaltung verzögern. Diese Ziele werden aber uneingeschränkt weiter verfolgt. Auch der Tod Nehrus am 27. 5. 1964 und die Bildung der Regierung Shastri änderten hieran nichts. ²⁾

Neue Programme sind bisher nicht hervorgetreten. Die am 26. 1. 1963, dem Republic Day" noch von Nehru propagierte Gründung einer "Village Volunteer Force" (VVF) in allen Dörfern Indiens, d. h. einer "Dorfwehr", die aber hauptsächlich der Erwachsenenbildung dienen und die Produktion von Nahrungsmitteln fördern soll, ³⁾ ist weder dem Ziel noch der Methode nach eine neue Maßnahme. Die Bestrebungen knüpfen an alte Pläne einzelner Länder an, ⁴⁾ um den Patriotismus der Bevölkerung nach dem Chinakonflikt der Landentwicklung nutzbar zu machen.

Dasselbe gilt für das zur gleichen Zeit verkündete Programm der "Defence Labour Bank". Es sieht vor, daß jeder männliche Dorfbewohner jährlich 12 Tage lang an freiwilliger körperlicher Gemeinschaftsarbeit teilnehmen soll, die dem Dorf selbst zugute kommen soll. ⁵⁾

Das Programm nimmt den nach der Unabhängigkeit von Vinoba Bhave verkündeten Gedanken des "Shramdan", der "freiwilligen Gabe von körperlicher Arbeit" wieder auf, der auch damals schon von einzelnen Ländern offiziell übernommen und aus dem zum Teil eine Verpflichtung zur Arbeitsleistung abgeleitet worden war. ⁶⁾ Auch auf diese Weise sollten die Ziele des Community Development weiter gefördert werden, die im Panchayati Raj zu Aufgaben der ländlichen Selbstverwaltung geworden sind.

- 1) vgl. z.B. o. V., Bericht in der Tageszeitung "Hindu", Madras, Bd. 88, Nr. 129 v. 2. 6. 64 S. 7, wonach ein "Fünfjahresplan zur Modernisierung der Armee" aufgestellt wurde. Die Mannschaftsstärke des Heeres soll auf 825.000 Mann erhöht, die Luftwaffe ausgebaut und die Marine modernisiert werden. Vergl. auch Subramaniam S., Länderbericht Indische Union in "Weltwirtschaft", Heft Dezember 1964, S. 95, 97
- 2) Auch personell wurde das zuständige Unionsministerium nicht verändert, das weiterhin von S. K. Dey geleitet wird.
- 3) vgl. o. V., Notiz in Panchayati Raj Bd. III, Heft Februar 1963, S. 10, 11.
- 4) vgl. Mitte S. 64
- 5) vgl. Dey, Defence Labour Bank in Panchayati Raj Bd. IV, Heft Mai 1963, S. 2 ff.
- 6) in Uttar Pradesh z.B. ist die letzte Woche im Januar zur "Shramdan Week" erklärt worden

15. KAPITEL PANCHAYATI RAJ IN DER PRÜFUNG

I. Die Kritik Jayaprakash Narayans an der neuen Ordnung der Landverwaltung

Grundsätzliche Kritik an den Reformen des Panchayati Raj war von den Anhängern Gandhis zu erwarten. Sie blieb auch nicht aus. Doch äußerte sie sich anfangs nur milde. Die Vergabe neuer Kompetenzen an die lokale Selbstverwaltung, ihr dreigliedriger Aufbau und die Einführung indirekter Wahlen mußten vom Standpunkt der Lehre Gandhis als Fortschritt erscheinen.

Außerdem hatten die Reformen bewußt auf Gandhi Bezug genommen. ¹⁾ Ihre Abwandlung der Parole vom "Panchayat Raj" zu dem etwas weiter gefaßten Begriff vom "Panchayati Raj" erschien nur zeitgemäß. War doch auch Jayaprakash Narayan, ein Schüler Vinoba Bhaves, der gegenwärtig bedeutendste Vertreter der "Sarvodaya Schule", zu der Überzeugung gekommen, daß das einzelne Dorf zu klein sei, um die Haupteinheit des Staates bilden zu können; vielmehr sei von einer "regional community" auszugehen, einem Gemeinwesen, das aus einer Anzahl benachbarter Dörfer bestehe. ²⁾ Aber auch nach der modifizierten Lehre Jayaprakash Narayans konnten die Reformgesetze nicht als Verwirklichung einer "Herrschaft der Dörfer" gewertet werden. Der Development Block, die Haupteinheit der heutigen Selbstverwaltung auf dem Lande, ist wesentlich größer als die gedachte "regional community" ³⁾. Außerdem bleiben die Kompetenzen der ländlichen Selbstverwaltung hinter den Vorstellungen Gandhis zurück. Konsequenter forderte Jayaprakash Narayan, der Selbstverwaltung auch die Zuständigkeit für die Einziehung aller wichtigen Abgaben und für die Aufrechterhaltung von Gesetz und Ordnung zu übertragen. ⁴⁾

Er verlangte weiterhin im Sinne Gandhis eine Verbindung der dörflichen Selbstverwaltung mit allen anderen Volksvertretungen bis zum Parlament der Union,

1) vergl. S. 112, 3. Absatz

2) vergl. Tinker in Braibanti, S. 116

3) vergl. Tinker in Braibanti, S. 119, 120, der selbst den Development Block für zu groß hält, nachdem er ursprünglich die Schaffung einer mittleren Verwaltungseinheit zwischen Dorf und Distrikt überhaupt für unmöglich erklärt hatte; s. Tinker, Foundations, S. 188.

4) J. Narayan, Decentralised Democracy, Theory and Practice, IJPA, Bd. VII, S. 279, 280

indem sie durch indirekte Wahl letzten Endes alle aus der Vertretung des Dorfes hervorgehen sollten. ¹⁾ Alle diese Forderungen gehen über die Vorschläge des Balvantray Mehta Teams und die Panchayati Raj Gesetzgebung der Länder weit hinaus.

Die Aufgaben des Collectors und des District Magistrate sind beim District Officer verblieben, der der ländlichen Selbstverwaltung nicht untersteht. Außerdem endet der Aufbau der Selbstverwaltungskörper in den Dorfvertretungen durch indirekte Wahl schon bei den Zila Parishads. ²⁾

Die gesetzgebenden Versammlungen der Länder und des Zentrums sind nicht von den Dorfpanchayats abgeleitet.

1) a. a. O., S. 284 und vergl. oben, S. 48

2) eine Verbindung zwischen Zila Parishads und den gesetzgebenden Versammlungen der Länder besteht nur in einem sehr eingeschränkten Maße: Einige Länder besitzen seit Inkrafttreten der Verfassung neben der direkt gewählten "Legislative Assembly" als zweite Kammer einen "Legislative Council" (Art. 168 der Verfassung). Letzterer setzt sich zu 1/3 aus Personen zusammen, die von den Mitgliedern städtischer Vertretungen, von District Boards und anderen örtlichen Vertretungen gewählt werden. (Art. 171 Abs. 3a der Verfassung).

Nach Abschaffung der District Boards regelten einige Länder, daß statt ihrer nun die neuen Selbstverwaltungskörper Vertreter in den Legislative Council senden können (s. Varadan, *Indirect versus direct elections to Panchayati Raj Institutions* IJPA Bd. VIII, S. 639). Es bestanden Pläne, das Entsenderecht der Zila Parishads zu erweitern. (Vergl. Tinker, *India* S. 201). Doch wurden solche Pläne seither nicht gefördert.

Selbst wenn die Verbindung von den Zila Parishads zu den Legislative Councils verbreitert werden sollte, würde aber der Einfluß der örtlichen Selbstverwaltung auf die Gesetzgebung der Länder nicht nennenswert steigen. Denn das Gewicht des Legislative Councils ist gering, da ein von ihm im Gesetzgebungsprozeß eingelegtes Veto sofort durch die einfache Mehrheit der Legislative Assembly überwunden werden kann. (Art. 197, 198 der Verfassung). Die Legislative Councils der Länder haben demgemäß in der Verfassungswirklichkeit nur sehr geringe Bedeutung erlangt; vergl. Palmer, a. a. O., S. 144, 145. Bedeutsamer als der fragwürdige Einfluß von Vertretern der örtlichen Selbstverwaltung im Legislative Council könnte die Neuregelung werden, daß Mitglieder der gesetzgebenden Versammlungen der Länder (oder der Union) ex officio Sitz und z. T. Stimme in örtlichen Selbstverwaltungskörpern erhalten (S. oben S. 114, 115). Sie aber sind gerade nicht aus den Dorfpanchayats hervorgegangen, sondern aus direkten Wahlen.

Die Frage danach, ob sich die auf Gandhis Lehren gegründete Konzeption Jayaprakash Narayans in Zukunft durchsetzen wird, liegt nahe. Die bisherige Entwicklung der Landverwaltung spricht kaum dafür. Sie ist, wie früher festgestellt wurde, seit der Entstehung der Indischen Union in voller Absicht stets "von oben", und zwar hauptsächlich vom Zentrum her bestimmt worden. Die Substanz des Staates kristallisierte sich auf den Ebenen der Union und der Länder, nicht aber auf der Ebene der Dörfer.

Auch die Panchayati Raj Reform ist im wesentlichen auf die Initiative des Zentrums zurückzuführen. Ihr Hauptziel war die praktische Förderung des Community Development. Der Gedanke, allein aus dogmatischen Rücksichten eine "Herrschaft des Dorfrats" zu errichten und gleichzeitig auf die vorbehaltenen Lenkungs- und Kontrollmöglichkeiten zu verzichten, ja, die eigene zentrale Stellung gänzlich aufzugeben, lag den maßgebenden Politikern und Planern fern.

Daher kann der Formulierung von Tinker, "ein weiterer großer Schritt" könne große Folgen für Indien haben, ¹⁾ nicht ganz zugestimmt werden. Sie setzt voraus, daß ein freier Weg von den Panchayati Raj Gesetzen zur Verwirklichung der Lehren Jayaprakash Narayans führe. Aber der Graben zwischen den Standpunkten der zentral planenden Pragmatiker und der dogmatischen Verfechter einer Dörferherrschaft ist breit und tief. Jayaprakash Narayan betont selbst, "echter" Panchayati Raj und die gegenwärtige parlamentarische Demokratie schließen einander aus. ²⁾ Man muß ihm darin zustimmen.

Die Frage, ob diejenigen, die eine Reform im Sinne Gandhis wünschen, genügend politisches Gewicht gewinnen können, um einen Bruch mit der bisherigen Entwicklung herbeiführen zu können, muß hier offen bleiben. Bisher konnte der "Gandhis-mus" im wesentlichen nur außerhalb der Kongreßpartei fortgeführt werden. ³⁾

Die maßgebenden Politiker beabsichtigten nicht, das Dorf oder eine "regional community" zur Haupteinheit des Staates zu machen. Nach ihrer Überzeugung stehen den Panchayats keine Rechte zu, außer denen, die ihnen der Staat zugebilligt hat. ⁴⁾

1) Tinker, India, S. 201

2) a. a. O., S. 284

Nach seiner Ansicht ist die bestehende ländliche Selbstverwaltung sogar nur ein "Instrument der Regierung", o. V., Bericht über ein Seminar der All India Panchayat Parishad, deren Vorsitz Jayaprakash Narayan innehat, in Panchayati Raj, Heft März 1964, S. 11; vergl. auch Unnithan, Social Impact in Seminar Nr. 46, S. 23

3) so Saran, The problem in Seminar Nr. 46, S. 13

4) so treffend B. Sivaraman, The Collector and Panchayati Raj in IJPA, Bd. VIII, S. 492

II. Jüngste Berichte über die Praxis der ländlichen Selbstverwaltung

Die ersten Beobachtungen der Landverwaltung nach der Errichtung der Kshettra Samitis und der Zila Parishads können notwendigerweise nur ein unvollständiges Bild vermitteln. Doch zeichnen sich schon einige wesentliche Veränderungen ab.

Das Hauptgewicht der ländlichen Selbstverwaltung liegt nun beim Block. Hinter dem Einfluß der Kshettra Samitis tritt die Bedeutung der Dorfpanchayats weit zurück. ¹⁾ In den Ländern, in denen die Zila Parishads nur für Koordination und Beratung zuständig sind, wurden mit ihnen in der Regel keine guten Erfahrungen gemacht. ²⁾

Die Temperatur der Lokalpolitik stieg erheblich. ³⁾ Schon bisher hatten die Wahlen zu den Dorfpanchayats oft leidenschaftliche Anteilnahme hervorgerufen. Sie wurde nun verstärkt. Sie konzentrierte sich auf die Person des Sarpanch, des Vorsitzenden der Dorfpanchayats, der in der Regel auch Mitglied der einflußreichen Kshettra Samiti ist. In mehreren Staaten führte Haß zwischen verschiedenen Kasten, Clans und verfeindeten Familien wieder zu Gewalttaten. ⁴⁾

Auf die politischen Parteien wirkten die der ländlichen Selbstverwaltung in den Kshettra Samitis eröffneten Kompetenzen und Einflußmöglichkeiten wie ein Vakuum. Die Kongreßpartei revidierte zwar ihren Beschluß, bei den Kommunalwahlen abstinente zu bleiben, nicht offiziell. ⁵⁾ Aber tatsächlich bemühte sie sich, wie alle anderen Parteien, mit aller Kraft, die wichtigen Posten der Sarpanches und des Pramukh, des Vorsitzenden der Kshettra Samiti, in ihre Hand zu

-
- 1) vergl. AVARD Report Rajasthan S. 15 und o. V. Digest AVARD REPORT Andhra Pradesh in IJPA, Bd. VII, S. 557
 - 2) o. V., Lok Sabha Questions and Answers in Panchayati Raj, Bd. IV, Heft Februar 1964, S. 7
 - 3) Tinker, India, S. 200
 - 4) so o. V., Panchayat Election and Party Politics in Panchayati Raj, Bd. III, Heft August 1962, S. 3. Ebendort wird von 40 Morden berichtet, die während des Wahlkampfes in einem Distrikt in U. P. verübt wurden. Vielerorts seien die Wahlkämpfe ein "rauhes Schock" gewesen. Doch sind heftige Auseinandersetzungen nicht die Regel. Tinker in Braibanti, a. a. O., S. 126 berichtet, daß 1960 in U. P. 42% der Panchayatvorsitzenden und 50% der Panches ohne Gegenkandidaten gewählt wurden.
 - 5) o. V., Panchayat Election in Panchayati Raj, Bd. III, Heft August 1962, S. 3

bekommen. 1)

Dies geschah nicht zuletzt in der Überlegung, daß die Inhaber dieser Schlüsselpositionen zukünftig auch bei den Wahlen zu den gesetzgebenden Versammlungen der Länder und des Zentrums einen wesentlichen Einfluß auf die Wählermassen ausüben würden. 2) Bei den ersten Wahlen wurde beobachtet, daß sehr viele Kshettra Samitis von Angehörigen der landbesitzenden Schicht beherrscht wurden. 3) Manche Pradhans sind übrigens jüngere Männer, die eine politische Karriere im Parlament ihres Landes oder des Zentrums anstreben. 4)

Da in fast allen Staaten die Wahlen zu den Dorfpanchayats geheim sind, wird erwartet, daß rivalisierende Gruppen in den dominierenden Kasten sich auf die Dauer um die Stimmen von Schichten bemühen müssen, die bisher ohne Einfluß in der Lokalpolitik waren, damit aber eine Gelegenheit erhalten würden, eigene Forderungen zu stellen. 5) Auf diese Weise könnten die Kastenunterschiede gemildert werden. 6)

Es wird auch von Fällen berichtet, in denen ein Kandidat aus den stimmkräftigen unteren Schichten gewählt wurde. 7)

- 1) vergl. statt vieler Mathur. H. Ch., Panchayati Raj and Political Parties in IJPA, Bd. VIII, Nr. 4, S. 612, 613, der u. a. mitteilt, daß bezeichnenderweise ein Komitee der Kongreßpartei in Rajasthan empfahl, die Partei entsprechend dem dreistufigen Aufbau der Selbstverwaltung neu zu gliedern.
- 2) so z. B. Narian in Democratic Decentralisation; The Idea, The Image, And The Reality in IJPA, Bd. IX, S. 25. Berichte bezeichnen die Stellung des Sarpanch als "executor" und als "money finder" als "überwältigend", AVARD Report Rajasthan, S. 17
- 3) vergl. Digest Report AVARD Andhra Pradesh IJPA VII, S. 560; Retzlaff, a. a. O., S. 10
- 4) s. Digest Report AVARD Andhra Pradesh in IJPA Bd. VII, S. 557
- 5) Retzlaff, a. a. O., S. 10
- 6) Narian, IJPA IX S. 31 ist interessanterweise der Ansicht, daß in einigen Samitis die Kastenunterschiede in größeren politischen Verbindungen untergegangen seien. Eine ähnliche Beobachtung machte Retzlaff, a. a. O., S. 118 bei den Panchayat Wahlen: Daß sie nämlich nicht nur alte Animositäten verstärkten, sondern sie z. T. auch überbrückten und durch neue politische Gruppierungen ersetzten. Auch Purwar, a. a. O., S. 292 ist überzeugt, daß Wahlkämpfe von Vorteil seien und eine neue und bessere Führung im Dorf hervorrufen könnten.
- 7) o. V. Objective of establishing a Socialist society through democratic means, in Panchayati Raj Bd. IV, Heft März 1964, S. 5; ebendort wird angegeben, daß die Frauen es lernten, ihre Stimme selbständig abzugeben.

Die Vertreter der Sarvodaya Schule plädierten von Anfang an entschieden gegen Abstimmungen mit Stimmzetteln. Sie sind überzeugt, daß Entscheidungen nach arithmetischer Mehrheit nur Zwistigkeiten entstehen lassen. ¹⁾ Jayaprakash Narayan betonte immer wieder, es müsse alles getan werden, um zu erreichen, daß die Wahlen ohne Abstimmungen in Einmütigkeit (unanimity) erfolgten. ²⁾

Die Bemühungen um mehr "Einmütigkeit" sind angesichts der vielen gefährlichen Formen des "communalism" nur zu verständlich. ³⁾ Westliche Beobachter betonen allerdings, daß in den Dörfern zwischen den verschiedenen Kasten und Clans schon immer Spannungen bestanden haben, die durch die Wahlen also nicht hervorgerufen, sondern nur sichtbar gemacht würden. Unter den gegebenen Umständen könne es heute keine Einmütigkeit geben. Wenn man sie künstlich zu fördern suche, könne sich das nur so auswirken, daß die seit je im Dorf vorherrschenden, konservativ gesinnten Gruppen gestärkt und damit die Ziele des community development verhindert würden; gerade auch die Stellung der wirtschaftlich schwachen Schichten zu fördern. ⁴⁾

In der Tat ist schwer verständlich, wie in den Dörfern ein "radikaler Wechsel von der hierarchischen Gesellschaft", die auf dem Kastenwesen beruht, in Einmütigkeit zu einer "demokratischen Gesellschaft", die auf demokratischen und genossenschaftlichen Errungenschaften beruht, vonstatten gehen soll. Auch Jayaprakash Narayan fordert ihn. ⁵⁾ Aber er ist weitgehend davon überzeugt, daß "Parteienstreit nicht in den Panchayati Raj hineingetragen werden solle." ⁶⁾

-
- 1) vergl. z.B. Malaviya, a. a. O., S. 768, der diese Ansicht von Vinoba Bhave berichtet.
 - 2) Er empfahl notfalls Entscheidung durch Los herbeizuführen, vergl. Tinker, India, S. 199
 - 3) Die Länderregierungen versuchen, die Einmütigkeit z. T. dadurch zu fördern, daß sie den Dörfern, in denen zur Wahl des Sarpanch nur 1 Kandidat aufgestellt wird, besondere Zuschüsse gewähren, vergl. AVARD Report Rajasthan, S. 9.
 - 4) so z.B. Retzlaff, a. a. O., S. 59, 60; ähnlich Weiner M., Political Parties und Panchayati Raj IJPA VIII, S. 627
 - 5) vergl. Jagannathan, R., Weaker Sections of the Village Community IJPA Bd. VIII, S. 591, 592, der den Bericht einer Study Group on the Welfare of the Weaker Sections of the Village Community wiedergibt, deren Vorsitzender Jayaprakash Narayan war. Er präsidiert im übrigen auch der Association of Voluntary Agencies for Rural Development (AVARD), dessen Berichte im vorangegangenen Text zitiert wurden.
 - 6) J. Narayan, The Role of Political Parties. IJPA, Bd. VIII, S. 607

Die Frage nach dem geeignetsten Wahlsystem ist noch nicht zur Ruhe gekommen.¹⁾ Aber es sieht eher so aus, als ob die Entwicklung über die Vorschläge der Sarvodaya Schule hinweggeht.

Es erscheint sogar möglich, daß in der ländlichen Selbstverwaltung das Prinzip der indirekten Wahlen fallen gelassen wird. Das Unionsministerium für Panchayati Raj regte direkte Wahlen für die Vertretungen auf allen Ebenen der Kommunalverwaltung an.²⁾ Der Vorschlag wird rational und offen damit begründet, daß nach der bisherigen Praxis, wonach durch die Wahlen zur Dorfpanchayat in kleinen Wahlbezirken indirekt auch die Mitglieder der einflußreichen Kshettra Samitis bestimmt werden, Mißbräuche schwer zu verhindern seien. Wahlkorruption sei nur auszuschließen, wenn die Stimmbezirke für die Wahlen zu den Kshettra Samitis und Zila Parishads mindestens 20.000 Einwohner erfaßten.³⁾ Die Gefahr der Korruption wird von manchen Autoren hervorgehoben.⁴⁾ Damit soll nicht gesagt sein, daß Wahlkorruption speziell unter indischen Verhältnissen zu befürchten sei. Die Gefahr von Wahlmanipulationen ist in kleinen Stimmbezirken ganz allgemein größer als in großen.⁵⁾ Daß die in manchen Wahlgesetzen vorgeschriebene Kooptation in aller Regel nach rein lokalpolitischen Gesichtspunkten erfolgte,⁶⁾ liegt wohl "in der Natur" von Kooptionsbestimmungen überhaupt.

-
- 1) vergl. z.B. Sastry, S. C., Structure and Pattern of Panchayati Raj IJPA Bd. VIII, S. 470, der von der Einsetzung neuer Studienkommissionen berichtet, die untersuchen sollen, wie die Panchayats finanziell gestärkt werden können und die die verschiedenen Wahlsysteme prüfen sollen.
 - 2) o. V. Panchayat Elections and Party Politics in Panchayati Raj, Bd. III, Heft August 1962, S. 3 unter 2); vergl. auch, a. a. O., die Notiz über das Ergebnis einer Tagung von 112 Parlamentsabgeordneten im Juni 1962, in der ebenfalls direkte Wahlen empfohlen wurden.
 - 3) o. V., Panchayat Elections and Party Politics, Panchayati-Raj, Bd. III, Heft August 1962, S. 3.
 - 4) vergl. z.B. o. V., Objective of establishing a Socialist society through democratic means Panchayati Raj, Heft März 1964, S. 4; Narain, J., a. a. O., S. 26, 31; sowie Sharma M. P., Local Self-Government, S. 97, der aus diesem Grunde schon sehr früh für direkte Wahlen eintrat.
 - 5) vergl. z.B. Wraight, R. und Simpkins, Edgar, Corruption in Developing Countries, S. 69 und 73, wo der Rückgang der Wahlkorruption in England gegen Ende des 19. Jahrh. u. a. mit der zunehmenden Zahl der Wahlberechtigten begründet wird, wodurch einfache Bestechung zu teuer wurde.
 - 6) Park R. L. in Braibanti, a. a. O., S. 147, Narian in IJPA Bd. IX, S. 28

Die Wirksamkeit der Einrichtungen des Panchayati Raj, insbesondere der Kshettra Samitis wird erst vorsichtig eingeschätzt. Es wird z.B. berichtet, daß vielerorts der Schulbesuch gestiegen sei, daß die Verteilung von Saat und Düngemitteln verbessert sei, und daß die Bevölkerung williger an Gemeinschaftsarbeiten teilnehme.¹⁾ Es wird jedoch betont, daß die Bevölkerung weiterhin immer noch jegliche Hilfe von der Regierung erwarte, ohne eine Eigenverantwortung zu spüren. Nach den ersten Eindrücken scheint die Bereitschaft der neuen Selbstverwaltungskörper, Steuern festzusetzen und einzuziehen, immer noch sehr gering zu sein.²⁾ Ihr Mangel wird von den Planern mit Sorge beobachtet.³⁾

In den Dorfpanchayats und Kshettra Samitis dominieren, nach den ersten Beobachtungen, die Vorsitzenden, also die Sarpanches und Pramuks. Doch scheinen in den Kshettra Samitis auch die "Standing Committees" Einfluß zu besitzen.⁴⁾

Das Verhältnis der Bediensteten der Selbstverwaltungskörper, insbesondere der Block Development Officers (nun häufig Vikas Adhikari genannt), zu den Kommunalvertretungen ist verständlicherweise noch in vielen Punkten problematisch. Erst nach Ablauf einiger Zeit läßt sich sagen, ob es zu einem ausgewogenen Gleichgewicht kommt. Zum Teil ist festgestellt worden, daß jüngere BDOs ohne genügende Verwaltungserfahrung die Meinungsbildung der Kshettra Samitis nicht sachlich beeinflussen konnten und zu ihrem Spielball wurden.⁵⁾

Es gibt Vorschläge, alle Verwaltungsbeamten auf allen Ebenen der Selbstverwaltung zu Landesbeamten zu machen und damit ihre Stellung - durch Einfluß des Staates - gegenüber den Kommunalvertretungen zu stärken.⁶⁾

Wie die staatliche Aufsicht bei den Dorfpanchayats und den Kshettra Samitis auf die Dauer funktioniert, läßt sich ebenfalls noch nicht sagen. Doch kann man feststellen, daß ihr nach den Reformen größere Aufmerksamkeit gewidmet wird als vorher.⁷⁾

-
- 1) vergl. z. B. o. V., The Objective of establishing a Socialist society through democratic means, Panchayati Raj, Bd. IV, Heft März 1964, S. 4, o. V. Digest AVARD Report Andhra Pradesh in IJPA Bd. VII, S. 557; J. Narain in IJPA, Bd. IX, S. 30
 - 2) vergl. AVARD Report Rajasthan, S. 16, 22; Digest AVARD Report Andhra Pradesh IJPA, Bd. VII, S. 556 und 559; J. Narain IJPA, Bd. IX, S. 30, 32
 - 3) Krishnamachari, Report, S. 39
 - 4) vergl. Digest AVARD Report Andhra Pradesh IJPA, Bd. VII, S. 558; Narain, I. in IJPA, Bd. IX, S. 27
 - 5) vergl. R. K. Vepa, Official-Non-official Relations in Panchayati Raj; The Experience of Andhra Pradesh in IJPA Bd. VIII, S. 197
 - 6) s. Digest AVARD Report Andhra Pradesh in IJPA, Bd. VII, S. 560
 - 7) H. Madick, Control, Supervision and Guidance of Panchayati Raj institutions IJPA, Bd. VIII, S. 500

III. Die Aussichten der modernen ländlichen Selbstverwaltung

Für eine Kritik der Landverwaltung nach dem Erlaß der Panchayati Raj Gesetze ist es noch sehr früh. Es empfiehlt sich, sie auf die Frage zu beschränken, ob Aussicht besteht, daß auf dem Lande eine echte, leistungsfähige Selbstverwaltung heranwächst.

Die Position der staatlichen Administration, insbesondere der Distriktsverwaltung, ist stark. ¹⁾ Sie beruht auf einer langen, kontinuierlichen Entwicklung. ²⁾ Ihr Einfluß auf die ländliche Selbstverwaltung ist groß. Die Panchayati Raj Gesetze gaben der ländlichen Selbstverwaltung nicht nur wesentlich erweiterte Kompetenzen und Mittel, sondern sahen umfangreiche Möglichkeiten staatlicher Lenkung und Kontrolle vor.

Welchen Einfluß sie sich damit reservierte, läßt sich deutlich am Beispiel des U. P. Kshettra Samitis und Zila Parishads Act ³⁾ zeigen. Nach diesem Gesetz kann z. B. die Landesregierung das Gebiet der Blocks (Khands) frei bestimmen oder abändern. ⁴⁾ Sie kann jederzeit anordnen, daß eine beliebige Kompetenz von einem Selbstverwaltungskörper auf einen anderen übergeht. ⁵⁾ Sie kann also entscheiden, daß eine bestimmte Zila Parishad gewisse Zuständigkeiten nicht mehr wahrnehmen solle, sondern an ihrer Stelle die betreffenden Kshettra Samitis oder Dorfpanchayats. Umgekehrt kann sie Zuständigkeiten beliebig von bestimmten Dorfpanchayats zur Kshettra Samiti oder von dort zur Zila Parishad verlagern. Gemäß Section 259 kann die Landesregierung sogar einer Zila Parishad oder Kshettra Samiti (oder mehreren) eine bestimmte Kompetenz (oder mehrere) entziehen und einer von ihr bestimmten Behörde zuweisen, die keine Selbstverwaltungsbehörde zu sein braucht. Sie kann damit in bestimmten Gebieten gewisse Kompetenzen wieder "verstaatlichen".

-
- 1) eine Ausnahme macht, nach Tinker, India, S. 200, die Distriktsverwaltung in Rajasthan, die dort erst seit der Unabhängigkeit besteht.
 - 2) vergl. z. B. Kehra, a. a. O., S. 49; trotz aller Veränderungen, besonders durch die Übernahme der Entwicklungsaufgaben, blieb die Kontinuität erhalten, (Khera war vor der Unabhängigkeit Mitglied des ICS und ist seither Mitglied des IAS).
 - 3) U. P. Act XXXIII of 1961
 - 4) Section 3
 - 5) Section 34 (3)

Die höheren Posten in der Verwaltung der Zila Parishads und der Kshettra Samitis werden von der "State Public Service Commission", einer Regierungskommission, besetzt oder dürfen nur mit ihrer Zustimmung besetzt werden. ¹⁾ Die betreffenden Bediensteten unterstehen in gewisser Weise auch der Disziplinaufsicht der Kommission.

Die Landesregierung regelt durch "Rules" die Sitzungsordnung der Zila Parishads und der Kshettra Samitis, die Öffentlichkeit ihrer Sitzungen, die Art der Abstimmung usw. ²⁾

Ein Beamter der staatlichen Verwaltung (der commissioner of the division) kann das ihm vorzulegende Budget der Zila Parishads ohne weiteres abändern, insofern es die Verwendung von Regierungszuschüssen betrifft. Wenn das Budget ihm nicht innerhalb einer bestimmten Frist vorgelegt wird, kann er es mit verbindlicher Wirkung für die Zila Parishad fertigstellen. ³⁾

Die "Verordnungen" (bye-laws) der Zila Parishads (die Zila Parishads erlassen in U. P. auch die "Verordnungen" der Kshettra Samitis) bedürfen der Zustimmung einer staatlichen Behörde. ⁴⁾ Sie kann jederzeit widerrufen werden.

Jedermann, der von einer (Anzahl bestimmter) Maßnahmen der Zila Parishads oder Kshettra Samitis beschwert wird, kann gegen sie bei einer staatlichen Behörde, in der Regel dem District Magistrate, Beschwerde einlegen. ⁵⁾ Die Entscheidung ist regelmäßig endgültig. Streitigkeiten zwischen verschiedenen Selbstverwaltungseinheiten werden von der Regierung abschließend entschieden. ⁶⁾

Die Beispiele staatlicher Eingriffs- und Kontrollmöglichkeiten könnten noch vermehrt werden. Sie machen deutlich, daß der staatlichen Verwaltung viele Möglichkeiten offenstehen, auf die ländliche Selbstverwaltung Einfluß zu nehmen. (Wie sie genutzt werden, wird in Zukunft aufmerksam zu beobachten sein.)

1) Section 42, 43, 48, 53 (3)

2) Section 62, 85. Vergl. auch o. V., Notiz in Panchayati Raj Bd. II, Heft Februar 1962, S. 11, in der berichtet wird, daß eine Studienkommission "Modell-Geschäftsordnungen" für Dorfpanchayats, Panchayat Samitis und Zila Parishads entworfen hat, die von der Unionsregierung gebilligt und den Ländern empfohlen wurden.

3) Section 110 (6) (a) und (c)

4) Section 242 (2) und (5)

5) Section 251, 253. Neben diesem Verfahren sind u. U. auch Klagen vor den Gerichten zulässig, vergl. Section 257, 258

6) Section 256

Unter diesen Umständen muß man Jayaprakash Narayans Urteil zustimmen, daß von einer "Herrschaft des Dorfrats" kaum die Rede sein kann, sondern besser von einem Überwiegen der staatlichen Administration. Die "Vorherrschaft" der staatlichen Verwaltung spricht jedoch nicht eo ipso dagegen, daß auf dem Lande eine echte Selbstverwaltung heranwächst. Sie kann im Gegenteil dafür sprechen. Man braucht sich nur der Ergebnisse des Balvantray Mehta Reports und anderer Untersuchungen zu erinnern. Dann wird klar, daß nur ein großes Maß staatlichen Einflusses eine örtliche Selbstverwaltung heranziehen kann. 1)

Alles kommt also auf zwei Fragen an: Will der indische Staat wirklich eine echte ländliche Selbstverwaltung, und vermag er sie wesentlich zu fördern - und: Will die Landbevölkerung eine Selbstverwaltung, und ist sie in der Lage, sich selbst zu verwalten?

Daraus, wie die erste Frage zu beantworten ist, lassen sich aus der kurzen Geschichte der unabhängigen Indischen Union schon einige wichtige Rückschlüsse ziehen: Das Zentrum und die Länder erkannten frühzeitig die wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Probleme in der Landverwaltung und suchten vom Beginn der Unabhängigkeit an nach den richtigen Mitteln, sie zu lösen. Sie verfolgten das von ihnen entwickelte Community Development Programme stetig. Ursprünglich glaubten sie, es durch staatliche Maßnahmen am besten fördern zu können.

Nach gründlicher Untersuchung unter Beteiligung der Länder und ausgiebiger öffentlicher Kritik, kamen sie zu der Überzeugung, eine ländliche Selbstverwaltung könne die Ziele des Entwicklungsprogramms am besten fördern. Man wollte daher den freien Willen der einzelnen ansprechen und mobilisieren und sogar das Entwicklungsprogramm selbst weitgehend nach den örtlichen Wünschen ausrichten.

Aus diesem Grund entschlossen sich das Zentrum und die Länder in großer Anpassungsfähigkeit, die Entwicklungsbewegung in das Programm des Panchayati Raj überzuleiten. Man nahm bewußt in Kauf, daß der Fortschritt des Community Development dabei anfänglich verzögert werden würde. Das verstand sich wegen der wirtschaftlichen Bedrängnis, in der sich Indien befindet, nicht von selbst. Es setzte einen weitsichtigen und mutigen Entschluß voraus und - nachdem er gefaßt war - Beharrungsvermögen. 2)

-
- 1) vergl. z.B. Wraith R. and Simpkins, a. a. O., S. 108, die (ohne Beziehung auf indische Verhältnisse) dieselbe Ansicht vertreten.
 - 2) Es fehlt nicht an Kritikern, die fordern, alle Mittel und Kräfte auf die Nahrungsmittelproduktion zu konzentrieren, und die das breiter angelegte Community Development Programme für einen kostspieligen aber unnützen "weißen Elefanten" halten.

Fast alle Länder gingen mit bemerkenswerter Schnelligkeit und Energie daran, die Landverwaltung zu reformieren und eine dreistufige Selbstverwaltung aufzubauen. Es spricht also viel dafür, daß die Union und die Länder die ländliche Selbstverwaltung ernsthaft fördern wollen.

Ob die Bevölkerung die vom Zentrum vorgezeichneten Ziele der Landverwaltung als eigene übernehmen will und kann, ist noch schwer zu sagen. Ein Bewußtsein eigener Rechte ist erwacht - sehr viel stärker als das Bewußtsein eigener Pflichten in der Selbstverwaltung. Doch muß man beachten, daß die Landbevölkerung vor der Unabhängigkeit erst geringe Erfahrungen in der Selbstverwaltung sammeln konnte. Auch darf man von den Institutionen der ländlichen Selbstverwaltung keine Wunder an Uneigennützigkeit, Initiative und Sachkenntnis erwarten, in Indien genausowenig wie anderswo. ¹⁾

Andererseits könnte die ländliche Selbstverwaltung besonders gut dazu dienen, die örtlichen, menschlicheren Interessen mit den überörtlichen, versachlichten Interessen harmonisch zu verbinden. Jedenfalls läßt sich eines sagen: Die Panchayati Raj Gesetze und die Maßnahmen zu ihrer Ausführung haben den Aufbau echter Selbstverwaltung auf dem Lande wesentlich gefördert. Die Bevölkerung nimmt seither stärker an der Verwaltung teil. Ihre Beteiligung ist noch weit vom Ideal ländlicher Selbstverwaltung entfernt. Aber vieles spricht dafür, daß in Indien eine ländliche Selbstverwaltung heranwächst, die ihren Aufgaben gerecht wird.

1) dies betont Tinker, The Foundations, ... S. 5 zu Recht.

ZUSAMMENFASSUNG

Im Gewebe der indischen Geschichte sind die Dorfpanchayats weit zurückzuverfolgen. Aus der Zeit der Choladynastie, die etwa von 900 bis 1300 n. Chr. in Südindien herrschte, ist besonders reiches Material erhalten, das auf eine entwickelte dörfliche Selbstverwaltung schließen läßt. Die Panchayats sprachen auch Recht.

Die Mogulherrschaft und das nachfolgende Interregnum wirkten sich nachteilig auf sie aus. In der frühen Zeit der britischen Herrschaft kam die dörfliche Selbstverwaltung zum Erliegen.

Der Vizekönig Lord Ripon versuchte 1888, eine lokale Selbstverwaltung auf der Ebene der Distrikte, der Tahsils und der Dörfer ins Leben zu rufen. Die Führer des indischen Nationalkongresses begrüßten die Pläne ursprünglich, die jedoch von der patriarchalischen Verwaltung nicht verwirklicht wurden.

Erst nach dem 1. Weltkrieg wurden in Britisch Indien die District Boards und ihre Vorsitzenden gewählt und Dorfpanchayats eingerichtet. Fortgeschrittene Fürstentümer, wie Baroda und Mysore, waren den britischen Provinzen um einige Jahre vorausgegangen.

Die Mehrheit des Kongresses unter Gandhis Führung versuchte die von den Engländern eingerichtete Dyarchie zu erschüttern. Sie unterstützte die ländliche Selbstverwaltung nicht. Die District Boards waren in der Regel wenig erfolgreich. Sie erzielten jedoch einige Fortschritte im Schulwesen. In etwa einem Drittel Indiens bestanden Dorfpanchayats, die z. T. als Bagatellgerichte gewisse Erfolge hatten.

Die Kongreßregierungen in den Provinzen begannen 1937 bis 1939 erste Pläne für Reformen in der ländlichen Selbstverwaltung auszuarbeiten. Gandhi entwickelte seine Lehre vom Panchayat Raj, der "Herrschaft des Dorfrats".

Nach dem zweiten Weltkrieg und der Erringung der Unabhängigkeit konstituierte sich der indische Staat als Bundesstaat. Die Kommunalverwaltung obliegt den Ländern.

Die Länder erließen in den ersten Jahren der Unabhängigkeit Panchayat-Raj-Gesetze. Sie erweiterten die Kompetenzen der Dorfpanchayats und sahen für die Bagatellrechtsprechung meist besondere Gerichtspanchayats vor. Den District Boards wurden hingegen Kompetenzen entzogen. Die Gesetze versuchten jedoch nicht, Gandhis Theorie vom Panchayat Raj zu verwirklichen.

Die staatliche Verwaltung in den Ländern führte eine Reihe von Landreformen durch. Das Zentrum entwickelte in der Landverwaltung das Community Development Programme mit dem Ziel, die landwirtschaftliche Produktion zu fördern und den Lebensstandard aller Schichten der Landbevölkerung zu heben. In allen Län-

den wurden ab 1952 Development Blocks als Instanzen der landesstaatlichen Verwaltung eingerichtet. Zwischen ihnen und der ländlichen Selbstverwaltung bestand zunächst keine Verbindung. - Untersuchungen einer vom Zentrum eingesetzten und von den Ländern unterstützten Kommission mit dem Ziel, das Community Development zu fördern, ergaben 1957, daß die Landbevölkerung an der Entwicklungsbewegung nur geringen Anteil nahm, und daß die ländliche Selbstverwaltung nicht über erste Ansätze hinausgekommen war. Die Kommission schlug vor, die ländliche Selbstverwaltung durchgreifend zu reformieren. Ihre Vorschläge wurden von der Union und den Ländern und von der Kongreßpartei gebilligt. In der Zeit von 1959 bis 1962 erließen fast alle Länder entsprechende Gesetze.

Sie errichteten nunmehr eine dreistufige ländliche Selbstverwaltung auf der Ebene der Dörfer, der Blocks und der Distrikte. Die Selbstverwaltung ist nunmehr auch für die Verwaltung des Community Development zuständig. In den meisten Ländern werden die Mitglieder der Blockvertretung (Panchayat Samiti) und der Distriktsvertretung (Zila Parishad) indirekt gewählt.

Trotz einiger Anklänge an die Lehren Gandhis vom Panchayat Raj sind auch die neuen Reformen nicht nach jenen Theorien ausgerichtet. Die ländliche Selbstverwaltung ist der staatlichen Landverwaltung untergeordnet. Aber es bestehen Aussichten, daß in den vom Staat gesteckten Grenzen eine echte ländliche Selbstverwaltung heranwächst.

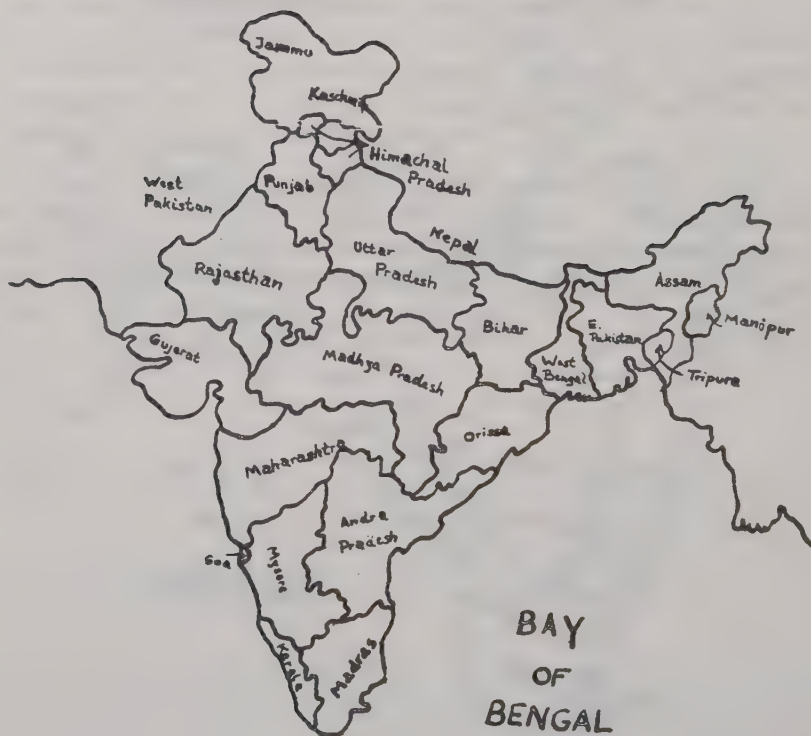
ANHANG 1



INDIEN

Staatenkarte

nach 1960



ANHANG 2

I. Gesetze des Indian Legislative Council

The Agra Local Rates Act XVIII of 1871

The Oudh Local Rates Act XVII of 1871

The N. W. P. and Oudh Local Boards Act XIV of 1883

The U. P. Village Sanitation Act II of 1892

as amended by U. P. Act of 1912 and V of 1929

The U. P. Village Courts Act III of 1892

II. Gesetze des U. P. Legislative Council

bzw. der U. P. Legislative Assembly seit der Unabhängigkeit Indiens

The U. P. District Boards Act III of 1906

The U. P. Village Panchayats Act VI of 1920

(as amended by Act V and XIX of 1934)

The U. P. District Boards Act X of 1922

(as amended by

Act III of 1929

Act VII of 1926

Act II of 1928

Act X of 1929

Acts I and III of 1930

Acts IX and X of 1932

Acts I and II of 1933

Acts VI, VIII, XVI, XXI and XXII of 1934

Act VIII of 1935

Acts VII and VIII of 1936

Act XII of 1942

Act II of 1945

Act VII of 1945

Acts I and XXIV of 1948

Act XXVII of 1951

Act XII of 1958

The U. P. District Boards Primary Education Act I of 1926

The U. P. Panchayat Raj Act XXVI of 1947

(as amended by U. P. Act X of 1950)

VI of 1952 and XVIII of 1952

VI of 1954

II of 1955

XV of 1960

III of 1961

The U.P. Zamindari Abolition and Land Reforms Act I of 1951
(as amended and supplemented)

The Consolidation of Holdings Act V of 1954

The U.P. Antarim Zila Parishad Act XXII of 1958

The U.P. Antarim Zila Parishad (Sanshodan) Act VI of 1961

The U.P. Kshettra Samitis and Zila Parishads Adhiniyam Act
XXXIII of 1961

LEBENS LAUF

Am 11. April 1933 wurde ich in Heinsberg (Rhld.) als Sohn des Ingenieurs Wilhelm Martin und seiner Ehefrau Gertrud geb. Thimme geboren.

Ich besuchte die Oberschulen in Heinsberg (Rhld.) und Uelzen (Hann.) sowie, nach einer kriegsbedingten Unterbrechung, den neusprachlichen Zweig des Gymnasiums Heinsberg (Rhld.) bis zum Abitur im März 1952.

Ich studierte Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Tübingen, Bonn und Mainz. Im Dezember 1957 absolvierte ich das erste juristische Staatsexamen in Köln. Es folgte der Vorbereitungsdienst in Nordrhein-Westfalen, und ich nahm an der sogn. verlängerten Ausbildung im Öffentlichen Recht teil. Im Dezember 1962 legte ich die zweite juristische Staatsprüfung in Düsseldorf ab. Danach war ich als Rechtsanwalt bei dem Landgericht Köln zugelassen.

1963/64 verbrachte ich einen neunmonatigen Studienaufenthalt in London.

Ich bin zur Zeit für den Deutschen Industrie- und Handelstag in der Deutsch-Indischen Handelskammer tätig.

Am 22. Juli 1965 bestand ich die mündliche Doktorprüfung.

